

Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea: Stärken und Bruchlinien in der sicherheitspolitischen Kooperation

Overhaus, Marco; Sakaki, Alexandra

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Overhaus, M., & Sakaki, A. (2021). *Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea: Stärken und Bruchlinien in der sicherheitspolitischen Kooperation*. (SWP-Studie, 5/2021). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2021S05>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

Marco Overhaus / Alexandra Sakaki

Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea

Stärken und Bruchlinien in der
sicherheitspolitischen Kooperation



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 5
Mai 2021, Berlin

- Die bilateralen Bündnisse der USA mit Japan und Südkorea bilden das Fundament der Sicherheitsarchitektur im Indo-Pazifik. Die Stärke dieser Bündnisbeziehungen ist damit von weitreichender Bedeutung für die Stabilität und Sicherheit der gesamten Region.
- In den letzten Jahren standen beide Bündnisse vor großen Belastungsproben. Unter dem ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump verschärfen sich laufende Debatten über die finanzielle und verteidigungspolitische Lastenteilung. Sicherheitspolitische Entwicklungen im Indo-Pazifik — vor allem Chinas machtpolitischer Aufstieg und Nordkoreas militärische Aufrüstung — haben zudem neue Fragen nach Zusammenarbeit und Koordination aufgeworfen.
- Die Bündnisse haben sich angesichts dieser grundlegenden sicherheitspolitischen Veränderungen als bemerkenswert stabil erwiesen. Ihre zunehmende Fokussierung auf die Bedrohungen durch China und Nordkorea birgt indes Risiken für den allianzinternen Zusammenhalt. Denn obwohl Washington, Tokio und Seoul strategische Sichtweisen und Ziele gegenüber diesen beiden Ländern im Wesentlichen teilen, gibt es teils erhebliche Differenzen mit Blick auf die Prioritätensetzungen und die Wahl der Mittel.
- Die trilaterale sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit der USA mit Japan und Südkorea wird vor allem durch das historisch belastete Verhältnis der beiden asiatischen Länder erschwert. Für Washington gewinnen stattdessen plurilaterale Formate wie die »Quad« an Bedeutung, an der sich Südkorea jedoch nicht beteiligt.
- Die Bündnisse genießen in den drei Hauptstädten eine breite innenpolitische Unterstützung. Während der Präsidentschaft Trumps galt dies für beide Parteien im US-Kongress. Der neue US-Präsident Joseph Biden hat die Stärkung der sicherheitspolitischen Allianzen, auch in Asien, zu einem zentralen Ziel seiner Administration erklärt.

SWP-Studie

Marco Overhaus / Alexandra Sakaki

Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea

Stärken und Bruchlinien in der sicherheitspolitischen Kooperation

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 5
Mai 2021, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2021

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
doi: 10.18449/2021S05

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Zur Stärke von Sicherheitsallianzen
10	Strategische Interessen der Bündnispartner
10	Grundlegende Übereinstimmungen und Differenzen
12	China
16	Nordkorea
21	Russland
24	Beiträge und Lastenteilung im Bündnis
24	Militärische Präsenz der USA
27	Erweiterte nukleare Abschreckung
29	Mittelstreckenraketen und das Ende des INF-Vertrags
29	Kommandoarrangements und Übungen
30	Militärische Fähigkeiten Japans
31	Militärische Fähigkeiten Südkoreas
32	Finanzielle Beiträge Japans und Südkoreas zur US-Präsenz
33	Zusammenarbeit in der Raketenabwehr
34	Technologie- und Rüstungskooperation
35	Beteiligung an internationalen Missionen
36	Die tri- und plurilateralen Dimensionen der Allianzen
39	Innenpolitische Debatten und Konflikte
39	USA
42	Japan
43	Südkorea
46	Schlussfolgerungen und Ausblick
47	Abkürzungen

Dr. Marco Overhaus ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika.

Dr. Alexandra Sakaki ist Stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Asien.

Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea: Stärken und Bruchlinien in der sicherheitspolitischen Kooperation

Die USA und ihre asiatischen Verbündeten betrachten das amerikanisch geführte Allianzsystem seit dem Korea-Krieg (1950 – 53) als Garanten für Frieden und Stabilität in der Region. Formelle Verteidigungsbündnisse unterhalten die USA mit Australien, den Philippinen, Thailand, Japan und Südkorea, zu den beiden Letzteren in herausgehobener Form. In diesen beiden Ländern konzentriert sich auch die US-Militärpräsenz.

Die Bündnisbeziehungen zu Japan und Südkorea sind in den letzten Jahren jedoch großen Belastungen ausgesetzt gewesen. Dafür war zum einen die distanzierte Haltung von US-Präsident Donald Trump verantwortlich. Bestehende Konflikte über Lastenteilung und Handelsstreitigkeiten haben sich unter diesem Präsidenten deutlich verschärft.

Zum anderen werfen die sicherheitspolitischen Entwicklungen in der Region neue Fragen für die Zusammenarbeit auf, vor allem Chinas machtpolitischer Aufstieg sowie Nordkoreas Status als De-facto-Nuklearmacht. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass die USA, Japan und Südkorea gegenüber China und Nordkorea keineswegs immer die gleichen Ziele und Strategien verfolgen (vgl. Übersichtstabelle, S. 22f).

Washington betrachtet die Allianzen zunehmend als Instrument zur Einhegung Chinas. Das gilt auch für die Biden-Administration, obgleich diese den Bündnispartnern wieder mit mehr Wertschätzung begegnet und ihnen politisch mehr Aufmerksamkeit schenkt. Vor allem Südkorea aber wehrt sich gegen einen Anti-China-Fokus des Bündnisses. Das hängt sowohl mit seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit von Peking zusammen als auch mit seiner Hoffnung darauf, dass China in einem zukünftigen Friedensprozess auf der koreanischen Halbinsel eine konstruktive Rolle spielen wird.

Wie tragfähig sind vor diesem Hintergrund die beiden US-Allianzen mit Japan und Südkorea und welche politische und sicherheitspolitische Bedeutung haben sie jeweils für die drei Staaten? Diese Studie stellt die Belastbarkeit der Bündnisse in den Mittelpunkt der Betrachtung. Für die Beurteilung werden drei Kriterien herangezogen: (1) der Grad an

Übereinstimmung bei den Bedrohungswahrnehmungen sowie den strategischen Sichtweisen und Zielen, (2) die jeweiligen politischen, militärischen und finanziellen Bündnisbeiträge sowie (3) die politische Unterstützung für die Allianzen in den drei Hauptstädten.

Zustand und Perspektiven der beiden wichtigsten Verteidigungsbündnisse der USA in Asien sind nicht nur für die regionale Sicherheit in einem Raum relevant, mit dem Deutschland und Europa politisch und wirtschaftlich eng verknüpft sind. Die Entwicklungen in der Region sind für hiesige Entscheidungsträger auch mittelbar von strategischer Bedeutung, weil die USA den Schwerpunkt ihrer außen- und sicherheitspolitischen Aufmerksamkeit vom Atlantik in den Indo-Pazifik verlegen. Das hat Folgen für die europäische Sicherheitspolitik. Für Deutschland und Europa bietet die Studie überdies hilfreiche Rückschlüsse auf Bündisdynamiken im außereuropäischen Kontext, etwa wenn es um den Umgang mit Konflikten über militärische Lastenteilung geht.

Die Studie kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Die bilateralen Sicherheitsbündnisse der USA mit Japan und Südkorea haben sich angesichts großer politischer Herausforderungen und grundlegender Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfelds als bemerkenswert belastbar erwiesen. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass sich die strategischen Sichtweisen und Interessen der drei Partner ähneln.
- Gleichwohl birgt die Fokussierung der Bündnisse auf die Bedrohungen durch China und Nordkorea Risiken. Denn mit Blick auf die Prioritätensetzung und die Wahl der Mittel im Umgang mit diesen beiden Staaten gibt es zwischen den Allianzpartnern deutliche Unterschiede. Das gilt insbesondere für die USA und Südkorea. Das sogenannte progressive Lager Südkoreas unter dem amtierenden Präsidenten Moon Jae-in empfindet amerikanische Positionen häufig als Hindernis für innerkoreanische Versöhnungsinitiativen. Bündnisse wie die Nato, die sich einer breiten Palette sicherheitspolitischer Probleme widmen, haben mehr Möglichkeiten, durch Verknüpfung von Themen einen Interessenausgleich zwischen den Allianzpartnern herbeizuführen.
- Im Unterschied zur Nato ist der Institutionalisierungsgrad in den US-Bündnissen mit Japan und Südkorea gering. Die USA und Japan haben jeweils separate Kommandostrukturen. Zwar verfügen die Streitkräfte der USA und Südkoreas über integrier-

te Kommandostrukturen, doch die politischen Konsultationsforen werden bislang nicht ausreichend für konstruktive Konfliktbearbeitung genutzt, wie die wiederkehrenden Unstimmigkeiten zeigen. Aufgrund des historisch belasteten Verhältnisses zwischen Japan und Südkorea funktioniert auch die von den USA angestrebte trilaterale Zusammenarbeit nur unzureichend. Allianzinstitutionen, die alle drei Länder umfassen, fehlen gänzlich.

- Die Bündnisbeiträge der drei Länder sind substanzuell: Die USA unterhalten in Japan und Südkorea die größte bzw. (derzeit nach Deutschland) drittgrößte Truppenpräsenz im Ausland, die beiden asiatischen Bündnispartner steuern in erheblichem Maße militärische Fähigkeiten und Finanzmittel bei.
- Der innenpolitische Rückhalt für die Bündnisse ist in allen drei Ländern weiterhin groß. Zwar zweifelte US-Präsident Trump den Wert von Bündnissen generell an, große Teile seiner eigenen Administration sowie der Kongress stellten sich aber in dieser Frage teils demonstrativ gegen ihn.
- Mit Joseph Biden zog im Januar 2021 erneut ein Befürworter von engen Bündnisbeziehungen ins Weiße Haus ein. Ihre erste Auslandsreise im März 2021 führte US-Außenminister Antony Blinken und Verteidigungsminister Lloyd Austin nach Japan und Südkorea, womit sie die Bedeutung der Bündnisse für die Biden-Administration unterstrichen. Weder Tokio noch Seoul ist jedoch entgangen, wie heftig der Ausgang der US-Wahlen im November 2020 innenpolitisch diskutiert wurde. Der »Trumpismus« und die von Trump aufgegriffene Parole »America First« werden in Amerika ideell und politisch einflussreich bleiben. Japan wie Südkorea suchen daher auch nach Möglichkeiten der Kooperation mit Partnern wie Indien, Australien oder den Staaten Südasiens und bauen die eigenen militärischen Fähigkeiten aus, um sich gegen zukünftige politische Kursänderungen Washingtons zu wappnen.
- Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea offenbaren Probleme, die durch asymmetrische Beziehungen zwischen Partnern entstehen. Das betrifft erstens das militärische Machtgefälle zu den USA sowie – im Falle Japans – die Einseitigkeit der Bündniszusagen, was innenpolitisch in den USA durchaus thematisiert wird. Zweitens gibt es mit Blick auf den Stellenwert der US-Bündnispartner ein Bedeutungsgefälle zugunsten Japans, was wiederum Seoul missfällt und dort Misstrauen sät.

Zur Stärke von Sicherheitsallianzen

Die Studie untersucht die Belastbarkeit bzw. Stärke der US-Allianzen in Asien bezogen auf das Binnenverhältnis – also auf die sicherheitspolitischen Beziehungen der USA mit Japan und Südkorea. Die Frage, wie effektiv diese Bündnisse mit externen Herausforderungen und Bedrohungen umgehen, ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

Drei Faktoren beeinflussen die Belastbarkeit von Allianzen.

Relevant ist *erstens* das Maß an Übereinstimmung, das mit Blick auf strategische Sichtweisen und Interessen zwischen den Partnern herrscht. Je mehr sich diese im Bündnis decken, desto belastbarer ist eine Allianz.¹ Doch auch in starken Bündnissen gibt es Konflikte, beispielsweise über Ziele und Mittel oder gerechte Lastenteilung. Die Stärke von Allianzen manifestiert sich deshalb auch im Umgang der Partner mit Differenzen und Konflikten. Werden zu diesem Zweck Konsultationsmechanismen und Bündnisinstitutionen genutzt?

In allianzinternen Beziehungen spielen zwei Ängste eine wesentliche Rolle, nämlich einerseits die, vom jeweils anderen Bündnispartner bei einer Konfrontation im Stich gelassen zu werden (*fear of abandonment*), und andererseits jene, vom Allianzpartner in eine ungewollte Konfrontation hineingezogen zu werden (*fear of entrapment*).² Alle US-geführten Allianzen haben asymmetrischen Charakter, das heißt, die Partner der USA sind von diesen sicherheitspolitisch in weit höherem Maße abhängig als umgekehrt. Nach klassischer Allianztheorie fürchten die abhängigen Partner in erster Linie *abandonment*, der dominante Staat dagegen vor allem *entrapment* durch die kleineren Partner.³ Anders als während der Zeit des Kalten

Kriegs spielte die Furcht vor *entrapment* in der jüngeren Vergangenheit für die amerikanische Bündnispolitik in Asien allerdings nur noch eine untergeordnete Rolle.⁴ Dagegen besteht in Südkorea heute die Sorge, von den USA in einen ungewollten Krieg mit China hineingezogen zu werden. Politische und institutionelle Rückversicherungen im Umgang mit den jeweiligen Ängsten der Bündnispartner sind daher ebenfalls von Bedeutung für die Stärke einer Allianz.

Zweitens beruht die Belastbarkeit darauf, welche finanziellen und militärischen Beiträge die Partner zu investieren bereit sind. Konkret heißt das: Geld, die Stationierung bzw. Bereitstellung von Truppen und militärischen Fähigkeiten, die Bereitschaft zur Durchführung gemeinsamer Übungen und die Förderung der Interoperabilität der Streitkräfte. Da diese Beiträge das militärische Beistandsversprechen untermauern, bedeuten sie für den Staat, der sie leistet, auch ein politisches Risiko. Das Ausmaß der Beiträge spiegelt somit den Wert des Bündnisses für den jeweiligen Partner wider.

Drittens basiert die Stärke einer Allianz auf dem Grad des politischen Rückhalts. Je breiter die Unterstützung in Exekutive und Parlament, desto besser für eine Allianz. In präsidentiellen Systemen wie in den USA und Südkorea kommt es dabei entscheidend auf den Präsidenten und dessen Beraterumfeld an. Der Grad an gesellschaftlichem Rückhalt kommt in den jeweiligen Parlamenten zum Ausdruck. Und je größer die Übereinstimmung zwischen Regierung und Opposition in der Bündnisfrage ist, desto tiefer ist die betreffende Allianz innenpolitisch verankert.

1 Vgl. Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997 (Cornell Studies in Security Affairs), S. 10.

2 Zum Verhältnis der beiden Ängste vgl. ebd., S. 181f.

3 Vgl. ebd., S. 188.

4 Vgl. Victor Cha, *Powerplay. The Origins of the American Alliance System in Asia*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016 (Princeton Studies in International History and Politics), S. 7, doi: 10.1515/9781400883431.

In Kürze: Die Sicherheitsallianz zwischen den USA und Japan

Rechtliche und politische Grundlagen

Treaty on Mutual Cooperation and Security, unterzeichnet im Januar 1960 als Ersatz für einen Kooperationsvertrag aus dem Jahr 1951; Guidelines for U.S.–Japan Defense Cooperation (zuletzt 2015 aktualisiert)

Ausgestaltung und Verbindlichkeit der Beistandsverpflichtungen

Die Beistandsverpflichtungen zwischen den USA und Japan werden oft als einseitig charakterisiert, weil sich Artikel V des bilateralen Bündnisvertrags zur gemeinsamen Verteidigung – anders als dies für den Nato-Vertrag gilt – lediglich auf das Territorium eines der Vertragspartner bezieht, nämlich auf die »Gebiete unter der Verwaltung Japans«.

In den Allianzbeziehungen zwischen den beiden Ländern wurde in den letzten Jahren jedoch insofern Ausgewogenheit hergestellt, als Japan rechtliche Spielräume für den Einsatz seiner »Selbstverteidigungskräfte« erweiterte und sich an internationalen Missionen unter Führung der USA beteiligte – beispielsweise im Irak (Wiederaufbauhilfe) und im Indischen Ozean (im Kontext des Afghanistan-Kriegs).

Planungs- und Kommandostrukturen

Die USA und Japan verfügen weder über gemeinsame Planungs- noch über integrierte Kommandostrukturen. Ein wichtiger Grund dafür sind die verfassungsrechtlichen Beschränkungen Japans mit Blick auf den Einsatz seines Militärs.

Politische Konsultations- und Entscheidungsstrukturen

Keines der US-Bündnisse mit Japan und Südkorea weist einen ähnlich hohen Grad an Institutionalisierung auf wie die Nato. So finden politische und militärische Konsultationen in bilateralen Formaten auf unterschiedlichen Ebenen statt.

Das wichtigste Konsultations- und Entscheidungsgremium ist das *Security Consultative Committee* (auch »Zwei-plus-zwei«-Gespräche genannt), in dem sich die Außen- und Verteidigungsminister beider Länder bereits seit 1995 jährlich oder alle zwei Jahre treffen. 2015 wurde zudem der *Alliance Coordination Mechanism* etabliert, um die politische und operationelle Koordinierung beider Länder in allen Phasen einer möglichen Konflikt- und Gewalteskalation zu verbessern. Die genaue Zusammensetzung des Gremiums ist situationsabhängig. Darüber hinaus gibt es eine Reihe spezialisierter Ausschüsse und Arbeitsgruppen im Rahmen des Bündnisses.

Militärische Untermauerung des Bündnisses

Die USA hatten 2020 circa 55 300 Soldaten in Japan stationiert, zumeist Angehörige von Marine, Marineinfanterie und Luftwaffe. Diese Streitkräfte sind besonders mobil und daher für regionale Machtprojektion prädestiniert. Japan gilt aus Sicht der USA als regionaler Knotenpunkt (vgl. Grafik 2, S. 25).

Das Maß an Interoperabilität im Bündnis ist hoch; etwa 90 Prozent der japanischen Rüstungsimporte stammen aus den USA.

Die nukleare Dimension des Bündnisses

Die USA stützen ihre Sicherheitszusagen gegenüber Japan auch auf ihre Nuklearwaffen (erweiterte nukleare Abschreckung). Anders als in der Nato gibt es jedoch keine Strukturen und Arrangements für »nukleare Teilhabe«. Seit dem Abzug amerikanischer Nuklearwaffen Anfang der 1970er Jahre mit der Rückgabe von Okinawa basiert die regionale Abschreckung in Asien somit allein auf den strategischen Nuklearwaffen der USA. Tokio hat sich an Manövern mit US-Bombern beteiligt, die auch mit Nuklearwaffen bestückt werden können. 2010 etablierte die Obama-Administration mit dem *Extended Deterrence Dialogue* (EDD) ein Gremium, das dem bilateralen Austausch mit Japan über Fragen der nuklearen Abschreckung dienen soll – darunter als wesentlicher Bestandteil die Raketenabwehr.

In Kürze: Die Sicherheitsallianz zwischen den USA und Südkorea

Rechtliche und politische Grundlagen

Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea; unterzeichnet im Oktober 1953

Ausgestaltung und Verbindlichkeit der Beistandsverpflichtungen

Artikel III des o. g. Vertrags definiert den Bündnisfall als »einen bewaffneten Angriff im pazifischen Raum auf eine der beiden Vertragsparteien in Territorien, die ihrer jeweiligen administrativen Kontrolle unterstehen«. Damit sind die Beistandsverpflichtungen grundsätzlich gegenseitiger Natur, wenn auch nicht ausdrücklich auf den Einsatz militärischer Mittel beschränkt.

Südkorea hat sich außerdem an internationalen Einsätzen beteiligt, darunter etlichen UN-Missionen. Zudem entsandte Südkorea zwischen 2003 und 2008 insgesamt etwa 3 000 Soldaten für den Kampfeinsatz in den Irak.

Planungs- und Kommandostrukturen

Die USA und Südkorea teilen eine hochgradig integrierte Kommandostruktur, die über das Maß anderer amerikanischer Bündnissysteme hinausgeht. Das *Combined Forces Command* (CFC) steht unter der Führung eines amerikanischen Vier-Sterne-Generals mit einem südkoreanischen General als dessen Stellvertreter. Im Kriegsfall wären südkoreanische Truppen somit der operativen Führung (OPCON) der USA unterstellt. Dieser Umstand wird in Südkorea immer wieder kritisiert. Präsident Moon möchte daher bis zum Ende seiner Amtszeit im Mai 2022 den Transfer der OPCON von den USA auf Südkorea erreichen.

Politische Konsultations- und Entscheidungsstrukturen

Politische Konsultationen finden ebenso wie im Falle Japans im Rahmen bilateraler Formate statt. Die Verteidigungsminister beider Länder treffen sich jährlich im Rahmen des *Security Consultative Meeting*. Parallel dazu gibt es Treffen der militärischen Stabschefs. Seit 2010 finden außerdem unregelmäßig »Zwei-plus-zwei«-Gespräche der Außen- und Verteidigungsminister statt. 2011 wurde ferner auf Ebene politischer Beamter der U.S.–Korea *Integrated Defense Dialogue* (KIDD) eingerichtet.

Militärische Untermauerung des Bündnisses

Die US-Präsenz in Südkorea umfasste 2020 circa 31 050 Soldaten, die zu etwa zwei Dritteln dem Heer angehören. Camp Humphreys ist die größte amerikanische Militärbasis außerhalb der USA. Die Zusammensetzung der US-Truppen und ihres Materials auf der koreanischen Halbinsel deutet darauf hin, dass sich die USA auf der koreanischen Halbinsel in erster Linie für das Szenario eines Bodenkriegs gegen Nordkorea wappnen bzw. eine nordkoreanische Bodenoffensive abschrecken wollen (vgl. Grafik 2, S. 25).

Das Maß an Interoperabilität im Bündnis ist hoch, da Südkorea etwa 80 Prozent seiner Rüstungsimporte aus den USA bezieht.

Die nukleare Dimension des Bündnisses

Südkorea steht ebenfalls unter dem »atomaren Schuttschirm« der USA. Die während des Kalten Kriegs auf der koreanischen Halbinsel stationierten amerikanischen Nuklearwaffen zog Washington 1991 ab. 2010 etablierte die Obama-Administration mit dem *Extended Deterrence Policy Committee* (EDPC) ein Gremium für den bilateralen Austausch über Fragen der nuklearen Abschreckung. Es wurde 2016 durch die *Extended Deterrence Strategy and Consultation Group* auf Ebene hoher Beamter ergänzt, die sich neben Abschreckungsfragen auch allgemeineren regionalen Sicherheitsthemen widmen soll.

Strategische Interessen der Bündnispartner

Grundlegende Übereinstimmungen und Differenzen

Das sicherheitspolitische Umfeld im Indo-Pazifik, so sehen es alle drei Bündnispartner, hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Die USA halten die Entwicklung eines »langfristigen, strategischen Wettbewerbs« mit »revisionistischen Mächten« für die größte Bedrohung,⁵ Japan und Südkorea bereiten neben der zunehmenden Großmacht Konkurrenz die Schwächung des regelbasierten Systems sowie regionale Aufrüstungstendenzen Sorge.⁶

Chinas wirtschaftlichen und militärischen Machtzuwachs sowie Nordkoreas Raketen- und Nukleawaffenprogramme betrachten alle drei Länder als gravierende Risiken. Einig sind sich Washington, Tokio und Seoul auch darin, dass nicht-traditionelle Gefahren wie Terrorismus gegenüber klassischen – das heißt militärischen und zwischenstaatlichen – Bedrohungen in den Hintergrund gerückt sind.

Des Weiteren ist die sicherheitspolitische Führungsrolle der USA einschließlich militärischer Präsenz unter den Bündnispartnern unbestritten;

anders, so die einhellige Ansicht, ist Asiens Stabilität nicht zu wahren. Selbst unter Trump sahen sich die USA in diesem Sinne als pazifische Macht.⁷ Und obwohl dieser Präsident in Verfolgung seiner »America First«-Programmatik Allianzen in erster Linie als Belastung betrachtete, ließen amerikanische Strategiedokumente sowie führende Vertreter des Außen- und des Verteidigungsministeriums, des Militärs und des Kongresses im selben Zeitraum eine hohe Wertschätzung für die Bündnisse erkennen. Das Pentagon etwa verwies 2018 in seiner Nationalen Verteidigungsstrategie auf die strategischen Vorteile, die den USA aus ihren Bündnissen und Partnerschaften erwachsen.⁸ Auch im *Indo-Pacific Strategy Report* des US-Verteidigungsministeriums hieß es, Alliierte und Partner seien »Kräfteverstärker« (*force multiplier*).⁹ Gleichlautende Äußerungen von Trumps Nachfolger Joe Biden und von dessen Außen- sowie Verteidigungsminister zeigen, dass nun auch das Weiße Haus Allianzen wieder als strategischen Vorteil und nicht primär als Kostenfaktor ansieht¹⁰ – und dass damit Konflikte zwischen dem Präsidenten und »seiner« Administration sowie dem Kongress bei Fragen der

5 Jim Mattis, *Summary of the 2018 National Defense Strategy*, Washington, D.C.: Department of Defense, Januar 2018, S. 2, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>> (eingesehen am 29.8.2018); zum Begriff der »revisionist powers« vgl. President of the United States of America (Hg.), *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., Dezember 2017, S. 25.

6 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2020*, Tokio 2020, S. 10, <<https://www.mofa.go.jp/files/100105301.pdf>> (eingesehen am 4.11.2020); Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea, *Diplomatic White Paper 2019*, 30.12.2019, S. 8, <https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5684/view.do?seq=317963&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm> (eingesehen am 1.7.2020).

7 Vgl. President of the United States of America, *National Security Strategy* [wie Fn. 5], S. 4; Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, Washington, D.C., 1.6.2019, S. 16.

8 Vgl. Mattis, *Summary of the 2018 National Defense Strategy* [wie Fn. 5], S. 8.

9 Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 7], S. 16.

10 Vgl. The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, D.C., März 2021, S. 10, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (eingesehen am 13.4.2021); Anthony J. Blinken/Loyd J. Austin III, »America's Partnerships Are 'Force Multipliers' in the World«, in: *The Washington Post* (online), 14.3.2021, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/03/14/americas-partnerships-are-force-multipliers-world/>> (eingesehen am 16.3.2021).

Bündnispolitik abnehmen werden. Die sicherheitspolitische Führungsrolle in Asien will Biden neu beleben und dazu unter anderem die Präsenz der US-Marine dort verstärken.¹¹

Doch es gibt auch wichtige Differenzen zwischen den Bündnispartnern. Während die USA ihre Allianzen aus der Warte einer globalen Macht betrachten, stehen für Japan und Südkorea in erster Linie regionale Interessen im Vordergrund. Das amerikanische Verteidigungsministerium sieht den indo-pazifischen Raum zwar als prioritär an,¹² verfolgt aber auch in Europa und im Mittleren Osten sicherheitspolitische Interessen. Gleichzeitig schwinden die finanziellen Ressourcen – erst recht infolge der Corona-Pandemie –, und ihre militärtechnologische Vorherrschaft haben die USA in einigen wichtigen Bereichen ebenfalls eingebüßt.

Bedingt durch die jeweilige geografische Lage offenbaren sich zudem Unterschiede in den Bedrohungswahrnehmungen der drei Länder. Zwar hat räumliche Distanz für die Verteidigungspolitik angesichts rüstungstechnologischer Fortschritte grundsätzlich an Bedeutung verloren. Sowohl China, das mittlerweile über Hyperschallwaffen, Bomber und atomare Langstreckenraketen verfügt, als auch Nordkorea mit seinen Interkontinentalraketen sind heute in der Lage, die USA auf ihrem eigenen Territorium zu erreichen.¹³ Trotzdem sehen sich Japan und insbesondere Südkorea durch nordkoreanische Raketen viel akuter bedroht als die USA.

Unterschiede bestehen auch in der Prioritätensetzung der drei Länder. Während Washington und Tokio die Bedrohung durch China an die erste Stelle setzen, gefolgt von Nordkorea und (recht weit abgeschlagen) Russland, hat für Südkorea das Verhältnis zum Norden oberste Priorität und prägt maßgeblich seine Sichtweise auf China.

Während der Amtszeit von Präsident Trump wurden die Bündnisse zudem durch divergierende Sichtweisen auf multilaterale Ansätze und Institutionen belastet. Zwar verkündete Trump im Novem-

ber 2017 eine »Vision« für einen freien und offenen Indo-Pazifik (*Free and Open Indo-Pacific*, FOIP), die neben freier Seefahrt und offenen Handelswegen das Ziel einer regelbasierten internationalen Ordnung und Rechtstaatlichkeit einschloss.¹⁴ In Japan und Südkorea, die sich diesen grundlegenden Zielen gleichfalls verpflichtet fühlen, bereitete jedoch die explizite Ablehnung des Multilateralismus Sorge, die wesentlich zu Trumps »America First«-Strategie gehörte. Kritisch sah Tokio zudem Trumps Ausstieg aus dem Transpazifischen Freihandelsvertrag (TPP) und schloss 2018 mit den verbliebenen Partnern das *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP).¹⁵ Auch für Südkorea, das sich als Mittelmacht versteht und sich gegenüber den Großmächten der Region behaupten will, spielen multilaterale Ansätze in der Außenpolitik eine herausragende Rolle.

Tokio und Seoul hoffen nun wieder auf ein starkes US-Engagement in regionalen Foren.

Hoffnungen Tokios und Seouls auf ein stärkeres US-Engagement in regionalen Foren könnten sich unter Präsident Biden erfüllen. Der Präsident und hochrangige Vertreter seiner Administration haben deutlich gemacht, dass Washington fortan nicht nur Bündnisse stärken, sondern auch multilaterale Ansätze in der US-Außenpolitik wieder in den Mittelpunkt rücken will. Unter der Biden-Administration sollen sich die USA nicht nur wieder mehr in multilaterale Institutionen einbringen, sondern dort auch eine Führungsrolle übernehmen.¹⁶ Grundlegende Konflikte über den Stellenwert des Multilateralismus dürften daher innerhalb der US-geführten Allianzen entschärft werden. Zugleich ist die Verteidigung demokratischer Werte bzw. demokratischer Staaten gegenüber solchen, die autoritär regiert werden, ein Leitmotiv der Biden-Administration. Aus dem nor-

¹¹ Vgl. Council on Foreign Relations (CFR), »President-Elect Biden on Foreign Policy«, New York 2019, <<https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker>> (eingesehen am 12.11.2020).

¹² Vgl. Philip S. Davidson, »The United States' Interests in the Indo-Pacific«, 13.2.2020, <<https://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/2085461/the-united-states-interests-in-the-indo-pacific/>> (eingesehen am 18.2.2020).

¹³ Unklar bleibt im Falle Nordkoreas jedoch, ob es bereits einen passenden Wiedereintrittskörper entwickeln konnte.

¹⁴ Vgl. The White House, »Remarks by President Trump at APEC CEO Summit«, Da Nang, 10.11.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>> (eingesehen am 18.2.2020).

¹⁵ Vgl. Patrick Welter, »Handelsregeln gegen China«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 20.3.2018, <<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/donald-trump-kuendigt-ausstieg-aus-tpp-abkommen-an-15502303.html>> (eingesehen am 19.6.2020).

¹⁶ Vgl. The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* [wie Fn. 10].

mativ so definierten Verständnis zum Multilateralismus können auch Bündniskonflikte erwachsen, weil es erneut den Konflikt mit dem autoritär regierten China in den Fokus rückt. Die normative Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik könnte zudem Einfluss auf den Umgang mit Menschenrechtsverstößen durch Nordkorea haben und dabei Differenzen mit Südkorea offenlegen.

Ob Biden auch eine Rückkehr der USA in ein multilaterales Freihandelsabkommen vorantreiben wird, ist bislang nicht absehbar. Gemäß seines Wahlkampfversprechens will der neue Präsident sich zunächst auf Investitionen in die heimische Wirtschaft sowie in die »amerikanische Mittelklasse« konzentrieren, bevor die USA in neue Handelsabkommen eintreten.¹⁷ Insgesamt ist das innenpolitische Klima in Washington gegenüber dem freien Handel deutlich abgekühlt.

China

Durch Chinas Streben nach regionaler Hegemonie im Indo-Pazifik sehen alle drei Länder, die USA, Japan und Südkorea, ureigene Interessen bedroht. Die Trump-Administration stellte den Wettbewerb mit China in puncto Wirtschaft, Technologie und Verteidigung in den Mittelpunkt ihrer Politik und setzte dabei auf Einhegung des Landes, auch wenn sie den vorbelasteten Begriff des *Containment* mied. Diese einseitig konfrontative Ausrichtung gegenüber Peking wollten die beiden asiatischen Verbündeten aus sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Gründen jedoch nicht mittragen. Vor allem Seoul sucht es zu vermeiden, zwischen seinen sicherheitspolitisch und wirtschaftlich wichtigsten Partnern wählen zu müssen. Die Biden-Administration will an dem konfrontativen Kurs gegenüber Peking festhalten. So stellt sie in ihrem ersten Strategiedokument zur Nationalen Sicherheit – der *Interim National Security Strategic Guidance* vom März 2021 – heraus: Das Ziel laute, im strategischen Wettbewerb mit China zu bestehen;

17 Vgl. Daisuke Akimoto, »Japan Expects Biden to Rejoin the TPP«, in: *The Diplomat* (online), 12.2.2021, <<https://thediplomat.com/2021/02/japan-expects-biden-to-rejoin-the-tpp/>> (eingesehen am 13.4.2021); Alex Fang, »Biden's Trade Chief Pick Dodges Question on Rejoining TPP – Nikkei Asia«, in: *Nikkei Asia* (online), 26.2.2021, <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/Biden-s-trade-chief-pick-dodges-question-on-rejoining-TPP>> (eingesehen am 13.4.2021).

die USA und nicht China sollten die internationale Agenda bestimmen; schließlich gelte es, »chinesische Aggressionen« abzuschrecken. Offen zeigt sich die Biden-Administration hingegen für die Kooperation mit Peking bei der Bewältigung globaler Probleme wie dem Klimawandel oder der Verbreitung von Nuklearwaffen.¹⁸

Keine Entspannung dürfte es absehbar mit Blick auf die Territorialkonflikte in Ostasien geben. Chinas Ansprüche auf Inseln und Gewässer im Süd- und im Ostchinesischen Meer konkurrieren mit denen von Anrainerstaaten, darunter Japan. China baut seine militärische Präsenz in der Umgebung der von Japan kontrollierten unbewohnten Senkaku-Inseln (für China sind es die Diaoyu-Inseln) »qualitativ und quantitativ« aus und dringt damit nach Lesart Tokios regelmäßig in japanische Territorialgewässer ein.¹⁹ Im Vergleich zum Vorjahr nahmen 2020 die entsprechenden militärischen Aktivitäten Chinas in dem Gebiet trotz der globalen Corona-Krise deutlich zu.²⁰

Für Japan ist der Einschluss der umstrittenen Inseln in die US-Bündniszusage daher wichtig. 2014 kam Barack Obama als erster US-Präsident diesem Wunsch mit der expliziten Aussage nach, der Sicherheitsvertrag umfasse »alle Gebiete unter japanischer Verwaltung, einschließlich der Senkaku-Inseln«.²¹ Diese Lesart des Vertrags bestätigte Trump im Februar 2017 erstmals schriftlich – ein Signal, das in Tokio auf positive Resonanz stieß.²² Auch die Biden-Administration hält an dieser Auffassung fest: So verweist

18 Vgl. The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* [wie Fn. 10], S. 20f.

19 Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2019*, Tokio 2019, S. 58, <https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2019/DOJ2019_Full.pdf> (eingesehen am 10.3.2020). Als Analyse der militärischen Fähigkeiten, die Japan und China wegen der Inseln in Anschlag bringen, siehe auch Eric Sayers/Tetsuo Kotani, *An Alliance Strategy for the East China Sea*, The Sasakawa Peace Foundation, September 2019 (Asia Strategy Initiative Policy Memorandum, Nr. 2), <https://www.spf.org/en/global-image/units/upfiles/73168-1-20190920150746_b5d846cb24fe0c.pdf> (eingesehen am 12.6.2020).

20 Vgl. »China's Intrusions into Seas around Senkakus Rise 57%«, *Japan News/Yomiuri Shimbun*, 27.4.2020.

21 Emma Chanlett-Avery u. a., *Japan–U.S. Relations: Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 1.10.2019 (CRS Report, Nr. RL33436), S. 11, <https://www.everycrsreport.com/files/20191001_RL33436_a2895e6c8713626541f58de916e27dfe44f05649.pdf> (eingesehen am 12.6.2020).

22 Vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2019* [wie Fn. 19], S. 82.

die gemeinsame Erklärung der Außen- und Verteidigungsminister beider Länder vom 16. März 2021 auf die »unerschütterliche Verpflichtung der Vereinigten Staaten zur Verteidigung Japans [...], welche die Senkaku-Inseln umfasst«. ²³ Als Bedrohung empfindet Japan auch Chinas Auftreten in Territorialkonflikten im Südchinesischen Meer, denn mit wachsendem Einfluss könnte Peking die Kontrolle über wichtige Handelsrouten Japans gewinnen und so seinem Ziel einer hegemonialen Rolle im ostasiatischen Raum näherkommen.

Seoul, das keinen Territorialkonflikt mit China hat, fühlt sich von Peking militärisch zwar nicht unmittelbar bedroht. Beide Länder konkurrieren allerdings um eine maritime Exklusive Wirtschaftszone im Ostchinesischen Meer, und Seoul zeigt sich verärgert darüber, dass trotz bilateraler Festlegung überlappender Luftüberwachungszonen über dem umstrittenen Meeresgebiet (*Air Defense Identification Zone*, ADIZ) eine wachsende Zahl chinesischer Militärflugzeuge ohne Ankündigung in seine Luftüberwachungszone eindringt. ²⁴ Vor dem Hintergrund dieser Konflikte betrachten die USA, Japan und Südkorea die militärische Aufrüstung Chinas mit Sorge. China investiert zum einen stark in sogenannte A2/AD (Anti-Access/Area Denial)-Fähigkeiten, ²⁵ die es den USA und ihren Verbündeten zunehmend erschweren, sowohl innerhalb des Gebiets zwischen Chinas Küsten und der ersten Inselkette als auch darüber hinaus militärisch zu operieren. ²⁶ Das US-Militär stellte bereits 2019 fest, dass China gegen Schiffe gerichtete Marschflugkörper

sowie Boden-Luft-Raketen auf den umstrittenen Spratley-Inseln im Südchinesischen Meer stationiert habe. ²⁷

Zum anderen setzt Peking auf die kontinuierliche Verbesserung seiner Raketensysteme sowie auf die Entwicklung neuer Waffensysteme wie Hyperschall-Waffen, Kampfflugzeuge der 5. Generation und Flugzeugträger. ²⁸ Washington deutet dies als direkte Bedrohung seiner Allianzpartner und Taiwans sowie amerikanischer Truppen, Stützpunkte und Flugzeugträger in der Region – und zunehmend auch seines eigenen Territoriums. ²⁹ Auch Seoul beobachtet eine Entwicklung in China weg von Defensivwaffen hin zu offensiven Systemen mit größerer Reichweite und registriert wie Tokio, dass Peking überdies seine Fähigkeiten zur Kriegführung im Cyber- und im Weltraum sowie mit elektronischen Mitteln ausbaut. ³⁰

Die USA sorgen sich wegen des wachsenden Drucks, den China auf Taiwan ausübt.

Sorge bereitet den USA außerdem der wachsende Druck, den China in den letzten Jahren militärisch, diplomatisch und wirtschaftlich auf Taiwan ausübt. Der Taiwan Relations Act von 1979 verpflichtet die USA dazu, für die Sicherheit Taiwans zu sorgen, auch wenn die Modalitäten dieser Unterstützung bewusst ambivalent formuliert sind. In einem Ausschuss des Senats deutete der seinerzeit für den Asien-Pazifik-Raum zuständige US-Admiral Philip Davidson im März 2021 die Befürchtung an, China könnte in den nächsten sechs Jahren versuchen, Taiwan mit mili-

23 Ministry of Defense of Japan, »Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee (2+2)«, 16.3.2021, <https://www.mod.go.jp/e/d_act/us/docs/20210316b_e-usa.html> (eingesehen am 29.3.2021).

24 Vgl. Ministry of National Defense Republic of Korea, 2018 *Defense White Paper*, Dezember 2018, <https://www.mnd.go.kr/cop/pblictnt/selectPublicationUser.do?siteId=mndEN&componentId=51&categoryId=0&publicationSeq=846&pageIndex=1&id=mndEN_031300000000> (eingesehen am 1.7.2020).

25 Vgl. U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020. Annual Report to Congress*, Washington, D.C., September 2020, S. ix, <<https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>> (eingesehen am 13.4.2021).

26 Die ballistische Mittelstreckenrakete DF-26 etwa kann von China aus die »erste Inselkette« überwinden.

27 Vgl. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 7], S. 8.

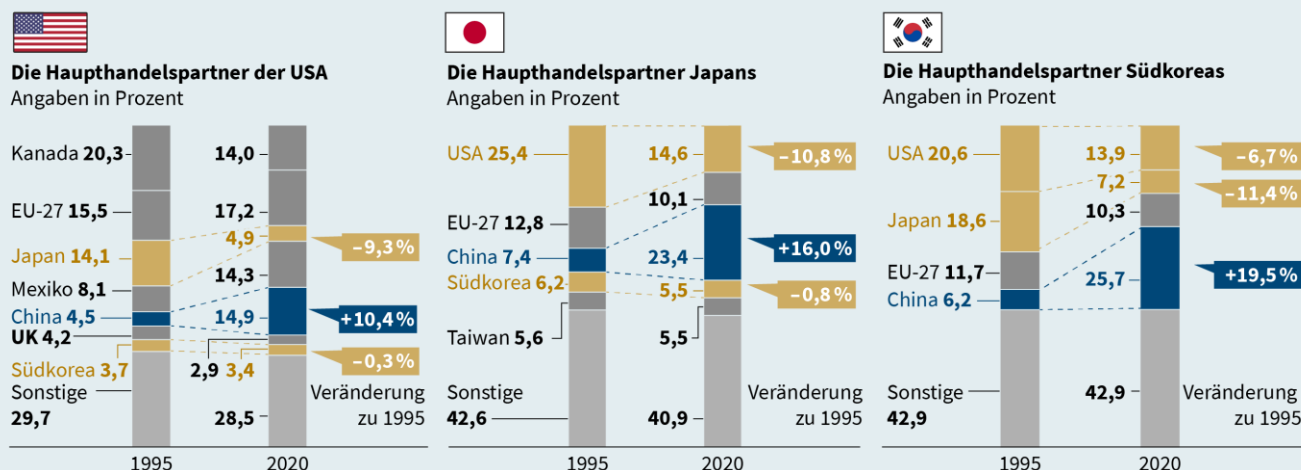
28 Vgl. U.S. Indo-Pacific Command, »ADM Phil Davidson Commander, U.S. Indo-Pacific Command House Armed Services Committee (HASC) Testimony Opening Remarks«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 27.3.2019, <<https://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/1797909/house-armed-services-committee-hasc-opening-remarks/>> (eingesehen am 4.2.2020).

29 Vgl. U.S. Department of Defense, 2019 *Missile Defense Review*, Washington, D.C., 2019, S. 19.

30 Vgl. Ministry of National Defense Republic of Korea, 2018 *Defense White Paper* [wie Fn. 24], S. 16f.; Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2020*, Tokio 2020, S. 57, <https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/wp2020/DOJ2020_EN_Full.pdf> (eingesehen am 3.11.2020).

Grafik 1

Chinas Bedeutung als Handelspartner für die USA, Japan und Südkorea



Chinas Anteil am US-Außenhandel mit Waren ist auf rund 15 % gestiegen; das Land liegt damit auf Platz 2 der wichtigsten Handelspartner.

Auf China entfällt fast ein Viertel des japanischen Außenhandels mit Waren, es hat damit die USA als lange Zeit wichtigsten Handelspartner abgelöst.

China, mit dem Südkorea mittlerweile gut ein Viertel seines Außenhandels mit Waren abwickelt, hat die USA von Platz 1 der größten Handelspartner Südkoreas verdrängt.

Aufgrund von Rundungen kann es zu Abweichungen kommen.

© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: International Monetary Fund, vgl. Fn. 35.

tärischen Mitteln zu einer Wiedervereinigung zu zwingen.³¹

Auch Tokio sorgt sich über die wachsenden Spannungen in der Straße von Taiwan. In ihrer ersten gemeinsamen Erklärung bekräftigten Präsident Biden und der japanische Premierminister Yoshihide Suga im April 2021 die »Bedeutung von Frieden und Stabilität« in der Straße von Taiwan – die erste Erwähnung Taiwans in einer solchen Deklaration, seit Japan seine Beziehungen zu China 1972 normalisiert hatte.³² Laut Medienberichten wollen beide Seiten fortan eng kooperieren, sollte es zu einer militärischen Auseinandersetzung kommen.³³

31 Vgl. Senate Armed Services Committee, »Hearing on United States Indo-Pacific Command. Testimony of Admiral Philip Davidson«, Washington, D.C., 2021, <<https://www.armed-services.senate.gov/hearings/21-03-09-united-states-indo-pacific-command>> (eingesehen am 11.3.2021).

32 The White House, *U.S.–Japan Joint Leaders' Statement: U.S.–Japan Global Partnership for a New Era*, 16.4.2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>> (eingesehen am 17.4.2021).

33 Vgl. »Japan, U.S. Defense Chiefs Affirm Cooperation over Taiwan Emergency«, in: *Nikkei Asia* (online), 21.3.2021, <[https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-](https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/Japan-U.S.-defense-chiefs-affirm-cooperation-over-Taiwan-emergency)

China-tensions/Japan-U.S.-defense-chiefs-affirm-cooperation-over-Taiwan-emergency» (eingesehen am 1.4.2021).

Dem Ziel einer weitreichenden wirtschaftlichen Entkopplung von China in sicherheitsrelevanten Bereichen und in der Hochtechnologie, das Trump verfolgte, begegnen Japan und vor allem Südkorea mit Zurückhaltung. Die Position der Biden-Administration ist noch unklar, doch machte sie bereits deutlich, dass auch für sie der Schutz der Lieferketten für kritische Sicherheitstechnologien sowie für medizinische Güter von großer Bedeutung ist.³⁴ Für die unterschiedlichen Präferenzen der Bündnispartner sind unter anderem Veränderungen in den wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den USA, Japan, Südkorea und China von Gewicht. Im Verlauf der letzten 25 Jahre ist der US-Anteil am gesamten Außenhandel Japans und Südkoreas kontinuierlich zurückgegangen, die Bedeutung Chinas als Handelspartner für alle drei Allianzpartner dagegen massiv gestiegen. Entfielen 1995 noch mehr als 25 Prozent des japanischen Außenhandels mit Waren auf die USA, waren es 2020 nur noch 15. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Südkorea, das 2020 mit China anteilig sogar mehr Warenaußenhandel (26 Prozent) betrieb

China-tensions/Japan-U.S.-defense-chiefs-affirm-cooperation-over-Taiwan-emergency» (eingesehen am 1.4.2021).

34 Vgl. The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* [wie Fn. 10], S. 20.

als mit den USA (14 Prozent) und Japan (7 Prozent) zusammengefasst. Chinas Anteil am Warenaußenhandel mit Japan übertraf mit 23 Prozent den der USA um knapp neun Prozent.³⁵

Die USA waren während der Präsidentschaft Donald Trumps dazu bereit, in ihrem Konfrontationskurs gegenüber China auch wirtschaftliche Risiken für sich selbst in Kauf zu nehmen. Allerdings agieren sie hinsichtlich der Größe des eigenen Marktes mit China mindestens auf Augenhöhe. Südkorea dagegen ist von China wirtschaftlich viel abhängiger als umgekehrt und überdies mit einer Außenhandelsquote von 78 Prozent generell in weit höherem Maße auf reibungslosen Welthandel angewiesen als Japan (mit einem immer noch hohen Anteil von 36 Prozent) und die USA (mit 26 Prozent).³⁶

Ähnlich wie Washington sieht Tokio in der chinesischen *Belt and Road Initiative* (BRI), auch als Neue Seidenstraße bekannt, ein geopolitisches Instrument zum Ausbau der internationalen Machtstellung Pekings.³⁷ Dennoch ist Tokio im Rahmen seines eigenen Konzepts des *Free and Open Indo-Pacific* für eine Kooperation mit China offener als Washington.³⁸ Im Bereich der Infrastrukturentwicklung in Asien befürwortete der ehemalige Premierminister Shinzo Abe sogar wiederholt eine Zusammenarbeit beim Seidenstraßenprojekt, wenn Prinzipien wie Transparenz und Fairness eingehalten würden.³⁹

Südkorea verhält sich gegenüber China wesentlich ambivalenter – was in Washington mitunter für Irritationen sorgt.⁴⁰ So erwähnte die gemeinsame Erklä-

rung der Außen- und Verteidigungsminister Südkoreas und der USA vom 18. März 2021 China mit keinem Wort.⁴¹ Demgegenüber hatten Japan und die USA in ihrem entsprechenden Statement zwei Tage zuvor deutliche Kritik an Chinas Verhalten geübt.⁴² Seoul verfolgt eine Strategie des Durchlavigens, um sich möglichst beide Mächte, China und die USA, gewogen zu halten. Dagegen wünscht sich Washington von Seoul eine eindeutige Stellungnahme gegenüber China, beispielsweise zu den maritimen Streitigkeiten im Südchinesischen Meer.⁴³

Zurückhaltend reagierte Seoul auch auf die amerikanische FOIP-Strategie. Erst nach mehrfachen Aufforderungen aus Washington erklärte Moon im Juni 2019 seine Bereitschaft zu diesbezüglicher Zusammenarbeit im Kontext seiner eigenen *New Southern Policy*, die auf engere Beziehungen mit Südostasien zielt.⁴⁴ Seoul distanziert sich von der konfrontativen China-Politik der USA aber dadurch, dass traditionelle Sicherheitsfragen dabei bisher ausgeklammert werden.⁴⁵ Gleichzeitig verkündete Moon im Dezember 2019 die Absicht seiner Regierung, mit China im Rahmen der BRI zu kooperieren.⁴⁶

Newsletter), <<https://www.csis.org/analysis/collateral-damage-what-us-china-competition-means-korea>> (eingesehen am 17.8.2020).

41 U.S. Department of State, »Joint Statement of the 2021 Republic of Korea – United States Foreign and Defense Ministerial Meeting (2+2)«, 18.3.2021, <<https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>> (eingesehen am 29.3.2021).

42 Ministry of Defense of Japan, »Joint Statement of the U.S. – Japan Security Consultative Committee (2+2)« [wie Fn. 23].

43 Vgl. Chung-in Moon/Seung-chang Boo, »Coping with China's Rise: Domestic Politics and Strategic Adjustment in South Korea«, in: *Asian Journal of Comparative Politics*, 2 (2017) 1, S. 3 – 23.

44 Vgl. Da-min Jung, »South Korea Responds to US Call for Support on Indo-Pacific Strategy«, in: *Korea Times* (online), 10.7.2019, <https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2019/12/356_272049.html> (eingesehen am 11.8.2020).

45 Vgl. Andrew Yeo, *South Korea and the Free and Open Indo-Pacific Strategy*, Washington, D.C.: CSIS, 20.7.2020, <<https://www.csis.org/analysis/south-korea-and-free-and-open-indo-pacific-strategy>> (eingesehen am 11.8.2020).

46 Vgl. He-suk Choi, »Moon Stresses China's Role in NK Issues, Says Stalled Dialogue Harms All Parties«, in: *Korea Herald* (online), 23.12.2019, <<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20191223000686>> (eingesehen am 11.8.2020).

35 Zu den hier genannten Daten vgl. International Monetary Fund, »Direction of Trade Statistics (DOTS)«, Washington, D.C., 2021, <<https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>> (eingesehen am 29.3.2021).

36 Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2019. Vgl. International Monetary Fund, »Balance of Payments Statistics (BOP)«, Washington, D.C., 2021, <<https://data.imf.org/regular.aspx?key=60961514>> (eingesehen am 22.1.2021).

37 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2019*, Tokio 2019, S. 78, <https://www.mofa.go.jp/fp/pp/page22e_000929.html> (eingesehen am 20.5.2020).

38 Vgl. J. Berkshire Miller, »Japan's Changing Vision of a Free and Open Indo-Pacific«, in: *Global Asia: a journal of the East Asia Foundation*, 14 (2019) 1, S. 70 – 73.

39 Vgl. z. B. Felix Heiduk/Alexandra Sakaki, »Introduction to the Special Issue – China's Belt and Road Initiative: The View from East Asia«, in: *East Asia: An International Quarterly*, 36 (2019) 2, S. 93 – 113 (104).

40 Vgl. Victor Cha, »Collateral Damage: What U.S. – China Competition Means for Korea«, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 10.10.2019 (CSIS

Dass China nicht zögert, die wirtschaftliche Abhängigkeit Südkoreas im Sinne eigener sicherheitspolitischer Interessen auszunutzen, musste Seoul im Zusammenhang mit dem amerikanischen Raketenabwehrsystem *Terminal High Altitude Area Defense* (THAAD) schmerzlich erfahren. Als sich Seoul im Juni 2016 angesichts nordkoreanischer Rüstungstendenzen zur Installation entschloss, konterte Peking mit Wirtschaftssanktionen und Boykott.

Neben den wirtschaftlichen Abhängigkeiten sind die engen Beziehungen Chinas zu Nordkorea eine wesentliche Ursache für Differenzen zwischen den USA und Südkorea. Seoul erachtet die Zustimmung Pekings nicht nur als Voraussetzung für eine mögliche Wiedervereinigung, es hofft auch generell auf chinesische Unterstützung in seiner Nordkorea-Diplomatie.⁴⁷ Als wichtigster Handelspartner Pjöngjangs hat China mehr Möglichkeiten, Einfluss auf das Regime zu nehmen, als jedes andere Land. So schätzt die südkoreanische Korea International Trade Association, dass 2019 gut 95 Prozent des nordkoreanischen Außenhandels mit China abgewickelt wurden.⁴⁸

Nordkorea

Ist China für die USA die größte strategische Herausforderung, so betrachtet Washington Nordkorea als die derzeit »unmittelbarste Bedrohung«.⁴⁹ Die wachsende Zahl und Reichweite nordkoreanischer Raketen sowie deren zunehmende Treffgenauigkeit stellen laut Nationaler Sicherheitsstrategie der USA eine besondere Gefahr dar.⁵⁰ Zudem haben die USA Pjöngjang seit längerem als Macht im Visier, die Kompo-

nenten und Technologien zum Bau von Massenvernichtungswaffen an Dritte weitergibt.⁵¹

Japan und Südkorea teilen die Sorgen über die Raketen und Massenvernichtungswaffen Nordkoreas, ihre Bedrohungswahrnehmungen sind aufgrund ihrer jeweiligen geografischen Lage jedoch nicht identisch mit jenen der USA. Für Südkorea ist der Norden schon lange eine ernsthafte konventionelle Bedrohung. Die Hauptstadt Seoul, das politische und wirtschaftliche Zentrum des Landes, liegt nur rund 50 Kilometer von der Demarkationslinie mit dem Norden entfernt.

Allein in Seoul und der umliegenden Provinz Gyeonggi sowie der Stadt Incheon leben mit rund 26 Millionen Menschen etwa die Hälfte der südkoreanischen Bevölkerung.⁵² Bedrohlich ist aus Sicht Südkoreas daher der Umstand, dass ein Großteil des nordkoreanischen Militärs südlich von Pjöngjang entlang der innerkoreanischen Grenze stationiert ist.⁵³ Für Japan stellen nordkoreanische Mittelstreckenraketen bereits seit den 1990er Jahren eine Bedrohung dar. 1998 testete Nordkorea erstmals eine Taepodong-1-Rakete, die den Norden Japans überflog und im Pazifik landete.

Nordkorea schafft zunehmend Voraussetzungen für Überraschungsangriffe.

Angesichts der räumlichen Nähe und entsprechend kurzer Vorwarnzeiten beobachten Tokio und Seoul beunruhigt, dass Nordkorea sich zunehmend Fähigkeiten und Mittel für Überraschungsangriffe aneignet.⁵⁴ Das Regime führte seit 2017 mehrere Tests mit feststoffbetriebenen Raketen durch, die von straßenmobilen Abschussfahrzeugen oder Unterseebooten

47 Vgl. Alexandra Sakaki/Junya Nishino, »Japan's South Korea Predicament«, in: *International Affairs*, 94 (2018) 4, S. 735 – 754 (746).

48 Vgl. Kye-wan Cho, »N. Korea's Trade Dependence on China Climbs to 95%, Report Shows«, in: *Hankyoreh* (online), 17.5.2020, <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/945284.html> (eingesehen am 18.8.2020).

49 Philip S. Davidson, »China's Challenge to a Free and Open Indo-Pacific«, Speech by Admiral Phil Davidson, Commander, U.S. Indo-Pacific Command at Harvard Kennedy School MA, U.S. Indo-Pacific Command, 1.10.2019, <<https://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/1976518/chinas-challenge-to-a-free-and-open-indo-pacific/>> (eingesehen am 5.5.2021).

50 Vgl. President of the United States of America, *National Security Strategy* [wie Fn. 5], S. 8.

51 Vgl. ebd., S. 46.

52 Vgl. Kyu-won Kim, »Greater Seoul Population Exceeds 50% of S. Korea for First Time«, in: *Hankyoreh* (online), 7.1.2020, <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/923529.html> (eingesehen am 16.7.2020).

53 Vgl. Ministry of National Defense Republic of Korea, *2018 Defense White Paper* [wie Fn. 24], S. 29f.

54 Vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2020* [wie Fn. 30]; dass., *National Defense Program Guidelines for FY 2019 and Beyond*, 18.12.2018, S. 6, <https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218_e.pdf> (eingesehen am 27.5.2020); Seok-min Oh, »Shorter Firing Interval Indicates N.K.'s Super-large Rocket Launcher Almost Ready for Operation: Experts«, *Yonhap News Agency* (online), 29.11.2019, <<https://en.yna.co.kr/view/AEN20191129002300325>> (eingesehen am 16.7.2020).

transportiert werden können, was es den USA und ihren Verbündeten im Konfliktfall erschweren würde, nordkoreanische Abschussvorbereitungen zu entdecken.⁵⁵ Nach Einschätzung des japanischen Verteidigungsministeriums strebt Nordkorea darüber hinaus offenbar nach der Fähigkeit, »Sättigungsangriffe« auszuführen, die es dem Regime ermöglichen würden, Japans Raketenabwehrsystem durch gleichzeitigen Abschuss mehrerer Raketen zu überwäligen.⁵⁶

Das US-amerikanische Kernland lag dagegen bis vor kurzem außerhalb der Reichweite nordkoreanischer Raketen. Direkt bedroht wurden allein die US-Stützpunkte in Japan und Südkorea. Für die USA erreichte die Bedrohung durch Nordkorea insofern eine qualitativ neue Dimension, als das Regime im Juli 2017 erstmals erfolgreich Interkontinentalraketen testete, die, bestückt mit Atomsprengköpfen, auch die USA erreichen können.⁵⁷ Unklar blieb zunächst noch, wann Pjöngjang auch in der Lage sein würde, einen passenden nuklearen Sprengkopf sowie einen Wiedereintrittskörper zu entwickeln. Den im Dezember 2018 veröffentlichten Verteidigungsrichtlinien Japans konnte man erstmals die Einschätzung entnehmen, dass Nordkorea bereits erfolgreich Nuklearwaffen miniaturisiert hat, also über derart verkleinerte Sprengköpfe verfügt, dass sie auf Raketen verschiedener Reichweiten passen.⁵⁸

In Japan und Südkorea fragt man sich, ob die Entwicklung und Stationierung atomarer Interkontinentalraketen durch Nordkorea mittel- und langfristig zu einer sicherheitspolitischen Abkopplung der USA von seinen asiatischen Bündnispartnern führen könnte.⁵⁹ Werden die USA in Zukunft Drohgebärden Pjöngjangs und etwaige Erpressungsversuche gegenüber Japan und Südkorea akzeptieren, solange das eigene Verhältnis zu Nordkorea »stabil« bleibt? Sowohl Tokio als auch Seoul hegen die Befürchtung, dass die nordkoreanische Führung angesichts ihrer militärischen

Fortschritte zu der Annahme verleitet wird, gegenüber Amerika strategische Abschreckungsfähigkeit erreicht zu haben. Dies könnte aus Sicht beider Länder dazu führen, dass Pjöngjang vermehrt militärische Provokationen in der Region riskiert.⁶⁰

Das Verhalten von Präsident Trump befeuerte seinerzeit entsprechende Abkopplungsängste. So verzichtete er darauf, nordkoreanische Kurzstreckenraketen-Tests im Sommer 2019 zu verurteilen, bezeichnete aber die Entwicklung atomar bestückter Interkontinentalraketen durch Nordkorea als »rote Linie«, ⁶¹ weil nur diese die USA unmittelbar bedrohen würden. In Tokio wurde dies als mangelnde Rücksicht auf die Sicherheitsinteressen der asiatischen Bündnispartner wahrgenommen, und man argwöhnte, die USA könnten mit Nordkorea ein Abkommen aushandeln, das Kurz- und Mittelstreckenraketen ausklammert.⁶² Ähnliche Befürchtungen gab es durchaus auch in Seoul,⁶³ wenngleich die Moon-Regierung auf die konziliante Haltung Trumps zu den Kurzstreckenraketen-Tests von 2019 wesentlich gelassener reagierte als Tokio.⁶⁴

⁶⁰ Zur japanischen Sichtweise vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2019* [wie Fn. 19], S. 106; zur südkoreanischen Perspektive vgl. Kang Choi/Gibun Kim, »A Thought on North Korea's Nuclear Doctrine«, in: *Korean Journal of Defense Analysis*, 29 (2017) 4, S. 495 – 511 (505).

⁶¹ Donald J. Trump, »North Korea Just Stated That It Is in the Final Stages of Developing a Nuclear Weapon Capable of Reaching Parts of the U.S. It Won't Happen!«, Tweet, 3.1.2017, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/816057920223846400?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E816057920223846400%7Ctwgr%5Eshare_3&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.voanews.com%2Fusa%2Fdid-north-korean-missile-test-trigger-trumps-red-line> (eingesehen am 30.10.2020).

⁶² Vgl. »Japan's Abe Condemns North Korea's Missile Launches at ASEAN-related Summit«, *Kyodo News* (online), 4.11.2019, <<https://english.kyodonews.net/news/2019/11/bbf2a46c60cd-update1-abe-condemns-n-koreas-missile-launches-at-asean-related-summit.html>> (eingesehen am 19.6.2020); Mark Landler, »As Next Trump – Kim Summit Nears, Japan Worries U.S. Will Leave It in the Dark«, in: *New York Times* (online), 23.1.2019, <<https://www.nytimes.com/2019/01/23/world/asia/shinzo-abe-north-korea-trump.html>> (eingesehen am 19.6.2020).

⁶³ So in Hintergrundgesprächen der Autoren in Seoul.

⁶⁴ Vgl. »North Korea Launches Two Short-range Missiles as US Tensions Rise«, *France 24* (online), 9.5.2019, <<https://www.france24.com/en/20190509-north-korea-launches-short-range-missiles-usa-tensions-rise-military-trump-kim>> (eingesehen am 18.8.2020).

⁵⁵ Vgl. Elisabeth Suh/Michael Paul, *Nukleares Nordkorea*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2020 (SWP-Aktuell 33/2020), doi: 10.18449/2020A33.

⁵⁶ Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2020* [wie Fn. 30], S. 103.

⁵⁷ Vgl. Michael Paul/Elisabeth Suh, *Nordkoreas Atomraketen. Handlungsoptionen der USA und ihrer Verbündeten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2017 (SWP-Aktuell 58/2017), S. 3, <<https://www.swp-berlin.org/publikation/nordkoreas-atomraketen/>> (eingesehen am 17.4.2020).

⁵⁸ Vgl. Ministry of Defense of Japan, *National Defense Program Guidelines for FY 2019 and Beyond* [wie Fn. 54], S. 6.

⁵⁹ Vgl. Paul/Suh, *Nordkoreas Atomraketen* [wie Fn. 57], S. 1.

Als Nordkorea im März 2021 Marschflugkörper testete,⁶⁵ reagierte die Biden-Administration zunächst betont unaufgeregt und sah darin keine besondere Provokation. Sie verwies darauf, dass der Test solcher Flugkörper – anders als der von ballistischen Raketen – nicht gegen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats verstoße.⁶⁶ Erst als Pjöngjang kurz darauf auch ballistische Kurzstreckenraketen testete, hörte man aus Washington klare Worte der Verurteilung.⁶⁷ Trotzdem dürften die Ängste vor Abkopplungsszenarien und nordkoreanischen Provokationen in Tokio und Seoul damit nicht gänzlich ausgeräumt sein. Denn das Grunddilemma erweiterter Abschreckung gegenüber einem Gegner, der die USA direkt atomar angreifen könnte, bleibt bestehen.

Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Bedrohungswahrnehmungen spiegeln sich auch in den politischen Ansätzen wider, welche die USA, Japan und Südkorea gegenüber Nordkorea verfolgen. Die US-Politik zielte sowohl unter Obama mit seiner Leitlinie der »strategischen Geduld« als auch unter Trump mit dem Versuch des »maximalen Drucks und Engagements« auf eine vollständige und überprüfbare Denuklearisierung Nordkoreas. Das Mittel der Wahl sind Wirtschaftssanktionen, kombiniert mit militärischer Abschreckung und unterschiedlichen diplomatischen Ansätzen.⁶⁸

Japan befürwortet eine Politik des Drucks durch Sanktionen gegenüber Nordkorea und setzt ebenfalls

auf Abschreckung. Tokio hegt aber große Zweifel daran, dass sich auf diplomatischem Wege Erfolge in der Nuklearfrage erzielen lassen. Nordkorea, so gab Premierminister Abe 2017 zu bedenken, habe die bisherigen Verhandlungen nur genutzt, um »uns zu täuschen und Zeit zu gewinnen«.⁶⁹ Sanktionen sind für Japan dennoch ein wichtiges Eindämmungsinstrument sowie eine Form des Protests gegenüber Pjöngjang.

Anders gestaltet es sich in der Allianz zwischen Washington und Seoul. Während die USA vor allem auf wirtschaftlichen Druck und – insbesondere im ersten Jahr der Amtszeit Trumps – auch auf militärische Drohungen setzten, wollte der südkoreanische Präsident Moon mehr Einbindung des Nordens wagen.⁷⁰ Als Nordkorea im Sommer 2017 erfolgreich seine Interkontinentalrakete testete, schienen die USA auf eine militärische Konfrontation mit Pjöngjang zuzusteuern. Präsident Trump drohte dem Regime mit »Feuer und Wut«, und US-amerikanische Medien berichteten von Gedankenspielen über Militärschläge in den Reihen seiner Administration.⁷¹

In dieser Situation sah sich die südkoreanische Regierung der Gefahr ausgesetzt, durch die USA in einen Krieg mit Nordkorea hineingezogen zu werden. Im August 2017 betonte Moon daher in einem Gespräch mit Trump, dass Südkorea »nie akzeptieren kann, dass wieder Krieg auf der koreanischen Halbinsel ausbricht«.⁷²

Bevor der US-Präsident 2018 selbst auf den Kurs persönlicher Gipfeldiplomatie mit dem nordkoreanischen Machthaber einschwenkte, hatte er die Dialogbereitschaft Moons gegenüber Nordkorea noch

65 Zu den Hintergründen der Tests vgl. Victor Cha, »Business as Usual: North Korea Restarts Ballistic Missile Tests«, Washington, D.C., 2021, <<https://www.csis.org/analysis/business-usual-north-korea-restarts-ballistic-missile-tests>> (eingesehen am 14.4.2021).

66 Vgl. John Hudson/Ellen Nakashima, »North Korea Fires Short-range Missiles in Challenge to Biden Administration«, in: *Washington Post* (online), 23.3.2021, <https://www.washingtonpost.com/national-security/north-korea-missile-launch-biden/2021/03/23/9fabe478-8be3-11eb-a730-1b4ed9656258_story.html> (eingesehen am 13.4.2021).

67 Vgl. Hyonhee Shin, »North Korea Says Biden Administration Took Wrong First Step over Latest Missile Test«, *Reuters* (online), 26.3.2021, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-usa-idUSKBN2BI348>> (eingesehen am 13.4.2021).

68 Vgl. Marco Overhaus, »USA: Zwischen den Extremen«, in: Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier (Hg.), *Facetten des Nordkorea-Konflikts. Akteure, Problemlagen und Europas Interessen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2018 (SWP-Studie 18/2018), S. 25–29 (26), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/facetten-des-nordkorea-konflikts/>> (eingesehen am 17.4.2020).

69 Koji Sonoda, »Japan's Security Alliance Dilemma«, in: *The Diplomat* (online), 24.3.2018, <<https://thediplomat.com/2018/03/japans-security-alliance-dilemma/>> (eingesehen am 30.10.2020).

70 Vgl. Roy D. Kamphausen/John S. Park/Ryo Sahashi/Alison Szalwinski, *The Case for U.S.–ROK–Japan Trilateralism. Strengths and Limitations*, Washington, D.C., Februar 2018 (NBR Special Report, Nr. 70), S. 3 <https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/special_report_70_trilateralism_february2018.pdf> (eingesehen am 29.10.2019).

71 Vgl. Overhaus, »USA: Zwischen den Extremen« [wie Fn. 68], S. 28.

72 Peter Baker/Sang-Hun Choe, »Trump Threatens 'Fire and Fury' against North Korea If It Endangers U.S.«, in: *New York Times* (online), 8.8.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/08/08/world/asia/north-korea-un-sanctions-nuclear-missile-united-nations.html>> (eingesehen am 16.7.2020).

verächtlich als »Appeasement« bezeichnet.⁷³ Auch hochrangige Mitarbeiter der Trump-Administration wie Sicherheitsberater John Bolton hielten die sogenannte Sonnenschein-Politik Moons für ein »Fantasie«-Gebilde.⁷⁴ Südkorea setzt unter dieser Bezeichnung bereits seit 1998 – damals noch unter Präsident Kim Dae-Jung – gegenüber dem Norden auf Aussöhnung, Austausch und Kooperation und will so inkrementelle Veränderungen in Nordkorea erreichen. Insofern ähnelt dieser Ansatz der westdeutschen Ostpolitik während des Kalten Kriegs.⁷⁵ Südkoreas konservative Opposition warnt dagegen vor unbegründetem Optimismus und einseitigen Zugeständnissen gegenüber dem Norden.

Die Befürworter der Sonnenschein-Politik zweifeln an der Wirksamkeit von wirtschaftlichem Druck auf den Norden. Dementsprechend umstritten sind zwischen Washington und Seoul die Rolle und der Stellenwert von Sanktionen. Die Trump-Administration hatte wie die beiden Vorgängerregierungen unter Obama und George W. Bush wiederholt erklärt, dass Sanktionen erst dann gelockert würden, wenn Nordkorea sein Nuklearwaffenprogramm vollständig, unumkehrbar und nachprüfbar aufgibt.

»Großer« oder »kleiner Deal«: Denuklearisierung sofort oder in kleinen Schritten?

Auf einen solchen »großen Deal« über Nordkoreas Nuklearwaffenprogramm hoffte Präsident Trump.⁷⁶

⁷³ Vgl. Mark Landler/Choe Sang-Hun, »U.S. Opens Door to North Korea Talks, a Victory for South's President«, in: *The New York Times* (online), 13.2.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/02/13/world/asia/north-korea-pence-talks.html>> (eingesehen am 28.1.2021).

⁷⁴ John Bolton, *The Room Where It Happened. A White House Memoir*, New York u. a. 2020, Kapitel 4. Die Verweise beziehen sich auf die E-Book-Ausgabe dieses Buches. Daher werden jeweils nur die Kapitel, jedoch keine Seitenzahlen angegeben.

⁷⁵ Vgl. Chung-in Moon, *The Sunshine Policy: In Defense of Engagement as a Path to Peace in Korea*, Seoul: Yonsei University Press, 2012, S. 21.

⁷⁶ Im April 2019 sagte Trump zwar, dass auch »kleinere Vereinbarungen« (*small deals*) möglich wären, aber zunächst eine »große Vereinbarung« zur Denuklearisierung getroffen werden müsse. Vgl. Roberta Rampton/Soyoung Kim, »Trump, in Talks with South Korea's Moon, Says Sanctions on North Korea to Stay in Place«, *Reuters* (online), 11.4.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-southkorea/trump-in-talks>

Dagegen sprach sich die Moon-Regierung dafür aus, einen »kleinen Deal« anzustreben: Vertrauensbildung, Kooperation und Dialog durch eine Politik der kleinen Schritte. Nach Ansicht Seouls sollten Pjöngjang bereits für erste Zugeständnisse Sanktionslockerungen in Aussicht gestellt werden.⁷⁷

Das amerikanische Beharren auf Sanktionen lässt das progressive Lager Präsident Moons um Erfolge der eigenen Einbindungspolitik gegenüber Nordkorea fürchten.⁷⁸ Umgekehrt argwöhnte Washington, Seoul könne das Sanktionsregime aufweichen. Als die damalige südkoreanische Außenministerin Kang Kyung-wha beispielsweise im Oktober 2018 bekanntgab, dass Seoul die Lockerung von Sanktionen gegenüber Nordkorea prüfe, konterte Präsident Trump: »Ohne unsere Zustimmung werden sie dies nicht tun.«⁷⁹

Das Ausbleiben diplomatischer Fortschritte bei der Denuklearisierung Nordkoreas darf, das ist der Moon-Regierung wichtig, nicht zum Stillstand bei innerkoreanischen Initiativen führen.⁸⁰ Mit diesem Ziel vor Augen will Seoul seinen Einfluss sowohl auf Washington als auch auf Pjöngjang geltend machen und als Vermittler auftreten.⁸¹ Als Nordkorea sich 2018 zu Verhandlungen bereit zeigte, trat Moon daher erfolgreich für Gespräche zwischen den USA und Nordkorea ein und half beim Zustandekommen

with-south-koreas-moon-says-sanctions-on-north-korea-to-stay-in-place-idUSKCN1RN0AD> (eingesehen am 16.7.2020).

⁷⁷ So mahnte Lee Jong-Seok, der Vorsitzende des südkoreanischen National Security Council, ohne Sanktionslockerungen der USA werde Nordkorea nicht an den Verhandlungstisch zurückkehren. Vgl. Min-hee Park, »A Talk on How to Warm the Chill in N. Korea – US Relations«, in: *Hankyoreh* (online), 21.11.2019, <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/917956.html> (eingesehen am 16.7.2020).

⁷⁸ Vgl. »Editorial: It's Time to Improve the S. Korea – US Working Group for Breakthrough in Inter-Korean Relations«, in: *Hankyoreh* (online), 19.6.2020, <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_editorial/950137.html> (eingesehen am 20.6.2020).

⁷⁹ Tom O'Connor, »Donald Trump Says South Korea Does »Nothing without Our Approval« and Won't Lift Sanctions on North Korea«, in: *Newsweek* (online), 10.10.2018, <<https://www.newsweek.com/donald-trump-korea-south-north-sanctions-1163012>> (eingesehen am 16.7.2020).

⁸⁰ Vgl. Seung-woo Kang, »Moon Poised to Resume Inter-Korean Projects«, in: *Korea Times* (online), 11.5.2020, <https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/05/103_289351.html> (eingesehen am 16.7.2020).

⁸¹ Vgl. Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea, *Diplomatic White Paper 2019* [wie Fn. 6], S. 2.

der Gipfeltreffen beider Seiten im Juni 2018 und Februar 2019.⁸²

Gleichwohl wünscht sich Südkorea mehr politische Rückendeckung aus Washington für den Ausbau innerkoreanischer Kooperation. Zwar beteuerte der damalige US-Sonderbeauftragte für Nordkorea, Stephen Biegun, im Juli 2020, dass die Trump-Regierung »entschieden« hinter Seouls Anstrengungen stehe.⁸³ Tatsächlich hat Washington aber konkrete Schritte Südkoreas in diese Richtung konterkariert. Als Präsident Moon Anfang 2020 für Anstrengungen warb, die von beiden Koreas geführte Sonderwirtschaftszone Kaesong wieder in Betrieb zu nehmen und Individualreisen südkoreanischer Touristen in den Norden zu ermöglichen,⁸⁴ reagierten die USA zurückhaltend und mahnten Seoul zur Abstimmung, um »Missverständnisse« zu vermeiden.⁸⁵

Nach Wahrnehmung südkoreanischer Regierungsvertreter übt Washington vor allem in der US – ROK Working Group Druck aus, die Ende 2018 für die Koordination der Nordkorea-Politik etabliert wurde.⁸⁶ Dort sprach sich Washington mit Verweis auf Sanktionsvorgaben beispielsweise gegen eine von Seoul für Januar 2019 geplante Lieferung des Grippe-Medikaments Tamiflu an Pjöngjang aus.⁸⁷

Für Verstimmung in Washington sorgten offenbar auch die militärischen Vereinbarungen zwischen Nord- und Südkorea vom September 2018, die Spannungen abbauen sollten. Darin wurde unter anderem eine Flugverbotszone um die Demarkationslinie von 9 Kilometern auf 10 bis 40 Kilometer ausgeweitet, wodurch Übungen und Aufklärungsflüge des US-Militärs eingeschränkt werden.⁸⁸ Die USA warfen Südkorea daraufhin vor, sie über diese Abmachung nicht ausreichend konsultiert zu haben.⁸⁹

Bislang – Stand: Mai 2021 – hat die Biden-Administration ihre Vorstellungen zur Politik gegenüber Nordkorea noch nicht konkretisiert. Der Prozess einer *Policy Review* soll jedoch Klarheit bringen. Unstrittig ist, dass sich Washington weiterhin für die Denuklearisierung Nordkoreas⁹⁰ sowie für die Vereinigung der koreanischen Halbinsel einsetzen wird.⁹¹ Zugleich bekräftigte Biden aber in Abgrenzung zu Trump, dass er ohne Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung nicht auf persönliche Gespräche mit Machthaber Kim setze, sondern stattdessen den Unterhändlern eine wichtigere Rolle einräumen wolle.⁹²

Das könnte zu einem höheren Maß an Berechenbarkeit der US-Politik führen. Ermutigend ist sowohl für Südkorea als auch für Japan, dass Präsident Biden der Abstimmung mit Verbündeten wieder größeren Wert beimisst. In Seoul gibt es allerdings die Sorge, dass sich Moon von nun an weniger Möglichkeiten

82 Vgl. Eric J. Ballbach, *Das »window of opportunity« in Korea schließt sich. Zum Stand der US-Nordkorea-Beziehungen und zu den Herausforderungen für die EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2019 (SWP-Aktuell 71/2019), S. 1, doi: 10.18449/2019A71.

83 Seung-woo Kang, »US »Strongly« Supports Inter-Korean Cooperation: Biegun«, in: *Korea Times*, 8.7.2020.

84 Vgl. Jae-in Moon, »2020 New Year's Address«, 7.1.2020, <<https://english1.president.go.kr/BriefingSpeeches/Speeches/741>> (eingesehen am 16.7.2020).

85 Byung-joon Koh, »Seoul's Push for Individual Tours to North Meaningful But Many Hurdles Ahead: Experts«, *Yonhap News Agency* (online), 17.1.2020, <<https://en.yna.co.kr/view/AEN20200117003951325>> (eingesehen am 16.7.2020).

86 Die Gruppe besteht beidseitig aus den jeweiligen Sonderbeauftragten für Nordkorea-Fragen sowie Repräsentanten des Außenministeriums und anderer Ministerien. Hinzu kommen Vertreter des US-amerikanischen Nationalen Sicherheitsrats sowie des südkoreanischen Nationalen Sicherheitsbüros. Vgl. Vu Khang, *US–South Korea: Working Group Blues*, Sydney: Lowy Institute, 31.7.2020 (The Interpreter), <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/us-south-korea-working-group-blues>> (eingesehen am 30.10.2020).

87 Vgl. Seung-woo Kang, »South Korea – US Working Group's Role in Question amid Growing Inter-Korean Tensions«, in: *Korea Times* (online), 18.6.2020, <https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/06/103_291460.html> (eingesehen am 16.7.2020).

88 Vgl. Yong-weon Yu/Hyun-suk Jun, »2 Koreas Agree to More Disarmament along Border«, in: *Chosun Ilbo* (online), 20.9.2018, <http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2018/09/20/2018092001917.html> (eingesehen am 16.7.2020).

89 Vgl. Hyonhee Shin, »South Korea Says Pompeo Complained about Inter-Korean Military Pact«, *Reuters* (online), 10.10.2018, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-southkorea/south-korea-says-pompeo-complained-about-inter-korean-military-pact-idUSKCN1MK21Q>> (eingesehen am 16.7.2020).

90 Die Moon-Regierung bevorzugt die Formulierung »Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel«. In den USA trifft diese Formulierung auf Kritik, da Nordkorea damit auch das Ende der erweiterten nuklearen Abschreckung der USA für Südkorea verbindet.

91 Vgl. Joseph R. Biden, »Hope for Our Better Future«, *Yonhap News Agency* (online), 30.10.2020, <<https://en.yna.co.kr/view/AEN20201030000500325>> (eingesehen am 12.11.2020).

92 Vgl. Matt Abbott, »Biden's Pragmatic Play on North Korea«, in: *The Hill* (online), 12.4.2021, <<https://thehill.com/opinion/national-security/547596-bidens-pragmatic-play-on-north-korea>> (eingesehen am 14.4.2021).

bieten werden, als Vermittler zwischen dem Norden und den USA aufzutreten und in Washington Unterstützung für einen »kleinen Deal« zu finden.⁹³

Russland

Russland wird seitens der US-Regierung meist in einem Atemzug mit China als »revisionistische Macht« genannt, welche die bestehende internationale Ordnung samt Führungsrolle der USA unterminieren wolle. Die russischen Nuklearwaffen sind aus Sicht Washingtons eine größere Gefahr als die chinesischen und werden als »bedeutsamste existentielle Bedrohung« eingestuft.⁹⁴ Im Indo-Pazifik betrachten die USA Russland jedoch eher als »Störenfried« (*spoiler*), von dem keine unmittelbare militärische Bedrohung ausgehe.⁹⁵ Russland verlege sich eher darauf, den US-Interessen in der Region mittels diplomatischer und wirtschaftlicher Instrumente sowie durch Desinformation zu schaden. Zudem unterlaufe Moskau zwar die internationalen Sanktionen gegen Nordkorea nicht aktiv, unterstütze sie aber auch nicht.⁹⁶

Auch Moskau will seine militärische Präsenz im Indo-Pazifik ausbauen.

Die aktuellen sicherheitspolitischen Trends deuten aus Sicht Washingtons allerdings darauf hin, dass Moskau sowohl seinen Einfluss als auch seine militärische Präsenz im Indo-Pazifik ausbaut – unter anderem durch Modernisierung seiner Nuklearstreitkräfte und seiner Fähigkeiten im Bereich Anti-Access/Area-Denial (A2/AD). Das US-Verteidigungsministe-

rium stützt seine Bedrohungsperzeption zudem auf regelmäßige Flüge von russischen Bombern und Aufklärungsmaschinen über dem Japanischen Meer sowie auf Russlands Rüstungsverkäufe in der Region. Angesichts des sino-amerikanischen Konflikts, so eine weitere Sorge im Pentagon, könnte sich Russland insbesondere gegenüber den Staaten Südostasiens erfolgreich als »dritte« Option präsentieren.⁹⁷

Auch wenn Japan und Südkorea diese Befürchtung nicht teilen, schätzen sie Russland ähnlich wie die USA im Indo-Pazifik als längst nicht so bedrohlich ein wie China und Nordkorea. Sorge bereitet ihnen dennoch, dass die russischen Streitkräfte ihre regionalen Aktivitäten in den letzten Jahren ausgeweitet haben.⁹⁸ Kritisch beobachtet Japan insbesondere den Bau von Militäreinrichtungen auf den von Japan beanspruchten Kurilen-Inseln Etorofu/Iturup und Kunashiri/Kunaschir, wo Moskau seit 2016 auch Boden-Boden-Raketen stationiert.⁹⁹

Alle drei Allianzpartner befürchten, dass Russland und China im Indo-Pazifik ihre sicherheitspolitische und militärische Zusammenarbeit intensivieren. Moskau wie Peking wollen den amerikanischen Einfluss im Indo-Pazifik zurückdrängen, ein Bestreben, das unter anderem in Rüstungskoooperation und gemeinsamen Übungen beider Länder seinen Ausdruck findet.¹⁰⁰ 2005 fand das erste gemeinsame Manöver statt, 2018 nahm China erstmals an der russischen Militärübung »Vostok« teil.¹⁰¹

93 Vgl. He-suk Choi, »Seoul Braces of US Presidential Election Outcome«, in: *Korea Herald*, 5.11.2020. Dieser Sicht widersprach allerdings der Sonderberater des Präsidenten Moon Chung-in. Vgl. »South Korea Urged to Restore Ties with Allies in Biden Era«, in: *Korea Times*, 25.11.2020.

94 President of the United States of America, *National Security Strategy* [wie Fn. 5], S. 25.

95 Vgl. Davidson, »China's Challenge to a Free and Open Indo-Pacific« [wie Fn. 49].

96 Vgl. U.S. Senate Committee on Armed Services, *Stenographic Transcript Before the Committee on Armed Services United States Senate. Hearing to Receive Testimony on the United States Indo-Pacific Command and United States Forces Korea in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2020 and the Future Years Defense Program*, Washington, D.C., 12.2.2019, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/19-09_02-12-19.pdf> (eingesehen am 27.2.2020).

97 Vgl. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 7], S. 11f.

98 Vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2020* [wie Fn. 30], S. 121; Ministry of National Defense Republic of Korea, *2018 Defense White Paper* [wie Fn. 24], S. 20f.

99 Vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2019* [wie Fn. 19], S. 126.

100 Vgl. Michael Paul/Marco Overhaus, »Sicherheit und Sicherheitsdilemmata in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen«, in: Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2020 (SWP-Studie 1/2020), S. 22–26 (26), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/strategische-rivalitaet-zwischen-usa-und-china/>> (eingesehen am 17.4.2020).

101 Vgl. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 7], S. 11f.

Tabelle – Bedrohungswahrnehmungen und strategische Interessen der USA, Japans und Südkoreas im Vergleich

	USA	Japan	Südkorea
Regionale Ordnung	globale Sicherheitsinteressen, aber Indo-Pazifik ist <i>priority theatre</i> für US-Verteidigungsministerium	Fokus auf regionaler Sicherheitsordnung im Indo-Pazifik	Fokus auf regionaler Sicherheitsordnung im Indo-Pazifik, insb. auf der koreanischen Halbinsel
	strategischer Wettbewerb mit China	USA als sicherheitspolitische Führungsmacht erwünscht	USA als sicherheitspolitische Führungsmacht erwünscht
	Ziel einer regelbasierten regionalen Ordnung, Freiheit der Seefahrt und offener Handelswege (FOIP 2017)	Stärkung der regelbasierten internationalen Ordnung (einschl. Rechtsstaatlichkeit, Freiheit der Navigation, friedlicher Konfliktlösung)	Ziel eines dauerhaften Friedens auf der koreanischen Halbinsel als oberste Priorität
	<i>unter Trump</i> : Geringschätzung multilateraler Ansätze <i>unter Biden</i> : Rückkehr zum Multilateralismus; Leitmotiv: Verteidigung der Demokratien gegen autoritär regierte Staaten	zentraler Stellenwert multilateraler Institutionen und Verfahren	zentraler Stellenwert multilateraler Institutionen und Verfahren
	Sichtweise auf Sicherheitsbündnisse: USA als Sicherheitsdienstleister für Verbündete (Trump) versus Allianzen als Kräfteverstärker für die USA (Teile der Trump-Administration und Biden)	Sichtweise auf das Bündnis mit den USA: Bündnis in beidseitigem Interesse; Japan ist für regionale Präsenz der USA essenzieller Partner	Sichtweise auf das Bündnis mit den USA: herausragende Bedeutung wegen Bedrohung durch Norden, aber teils widersprüchliche Prioritäten-setzung gegenüber Nordkorea und China
China	Streben Chinas nach regionaler (und globaler) Hegemonie bedroht die eigenen Interessen	Chinas wirtschaftlicher und militärischer Machtzuwachs bedroht die eigene Sicherheit und die der Region	Chinas wirtschaftlicher und militärischer Machtzuwachs gefährdet die eigene Sicherheit
	<i>unter Trump</i> : Ziel einer umfassenden Einhegung Chinas in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft, Technologie; weitreichende wirtschaftliche und technologische Entkopplung von China <i>unter Biden</i> : selektive Kooperation mit China bei globalen Problemen und Einschränkung von Handel und Technologiekooperation in sicherheitsrelevanten Bereichen	Fokus auf regionaler Bedrohung durch China, insb. durch bilateralen Territorialkonflikt Skepsis gegenüber weitreichender wirtschaftlicher Entkopplung von China grundsätzlich offen für wirtschaftliche Kooperation mit China im Rahmen von BRI, etwa bei Infrastrukturentwicklung in Asien	kein Territorialkonflikt mit China, aber konkurrierende Ansprüche auf Exklusive Wirtschaftszonen im Ostchinesischen Meer Hoffnung auf konstruktive Rolle Chinas auf der koreanischen Halbinsel wegen Einfluss auf Nordkorea hohes Maß an wirtschaftlicher Abhängigkeit von China, kein Interesse an wirtschaftlicher Abkopplung; Kooperationsbereitschaft im Rahmen von BRI

Tabelle (Forts.) – Bedrohungswahrnehmungen und strategische Interessen der USA, Japans und Südkoreas im Vergleich

	USA	Japan	Südkorea
Nordkorea	Nordkorea wegen wachsender Zahl und Reichweite von Raketen sowie Nuklearwaffenprogramm »unmittelbarste Bedrohung«, rangiert jedoch hinter der »strategischen« Bedrohung durch China	Sorgen wegen Raketen und Massenvernichtungswaffen Nordkoreas; angesichts der geografischen Nähe: Augenmerk auf Kurz- und Mittelstreckenraketen	unmittelbare konventionelle Bedrohung durch Nordkorea: Hauptstadt Seoul nur circa 50 km von Demarkationslinie entfernt
	Ziel der vollständigen und überprüfbaren Denuklearisierung Nordkoreas		progressives Lager von Präsident Moon Jae-in: Gegenüber dem Norden Politik, die auf Aussöhnung, Austausch und Kooperation setzt; Ziel inkrementeller Veränderungen in Nordkorea
	Politik des »maximalen Drucks und Engagements« (Trump-Administration) gegenüber Nordkorea; Fokus auf Wirtschaftssanktionen und militärischer Abschreckung	Japan teilt den Ansatz des »maximalen Drucks und Engagements«	progressives Lager: Fehlende diplomatische Fortschritte bei der Denuklearisierung Nordkoreas dürfen innerkoreanische Initiativen nicht zum Stillstand bringen
Russland	Russland ebenso wie China »revisionistische Macht«	ähnliche Bedrohungswahrnehmungen und Sichtweisen wie die USA, Fokus jedoch auf regionaler Perspektive, zum Beispiel den Bau russischer Militäreinrichtungen auf von Japan beanspruchten Kurilen-Inseln	grundsätzlich ähnliche Sicht wie die USA; Fokus vor allem auf Russlands Politik gegenüber Nordkorea; kein Territorialkonflikt mit Russland
	Russland »Störenfried« (<i>spoiler</i>) der regionalen Ordnung, aber (bislang noch) keine unmittelbare militärische Bedrohung		
	wachsende Sorge wegen russisch-chinesischer Sicherheitskooperation	wachsende Sorge wegen russisch-chinesischer Sicherheitskooperation	wachsende Sorge wegen russisch-chinesischer Sicherheitskooperation

Beiträge und Lastenteilung im Bündnis

Die US-Militärpräsenz sowie die erweiterte nukleare Abschreckung sind für Tokio und Seoul wichtige Rückversicherungen im Bündnis. Trotz Trumps kritischer Bewertung von Allianzen sahen beide Länder auch während seiner Präsidentschaft angesichts zunehmender sino-amerikanischer Spannungen nur ein geringes Risiko, dass Washington die Bündnisse aufgeben würde. Mit der Verschlechterung des Sicherheitsumfelds stellen sich in beiden Allianzen jedoch Fragen nach der Ausgestaltung der regionalen Abschreckungsarchitektur sowie nach Möglichkeiten der formalisierten gegenseitigen Konsultation.

Gleichzeitig geht es immer wieder um die Aufteilung der gemeinsamen Lasten. Bereits mit dem wirtschaftlichen Aufstieg Japans in den 1970er und 1980er Jahren und Südkoreas in den 1990er Jahren stellte Washington Forderungen nach Aufstockung ihrer finanziellen und militärischen Beiträge. Beide Partner weiteten ihr jeweiliges Engagement über die Jahre denn auch deutlich aus. Die Bündnisse sind nach wie vor asymmetrischer Natur, dennoch haben sich die Gewichte in den letzten Jahren in Richtung Ausgewogenheit verschoben.

Ein Ungleichgewicht besteht aus Sicht der USA allerdings weiterhin darin, dass der gemeinsame Sicherheitsvertrag mit Japan keine wechselseitigen Beistandsverpflichtungen für den Angriffsfall enthält. So garantieren zwar die USA für Japans Sicherheit, andersherum ist Tokio aber nicht verpflichtet, Amerika im Angriffsfall beizustehen. Präsident Trump bezeichnete diesen Sachverhalt im Juni 2019 als »un-fair«, eine Bewertung, die Tokio jedoch vehement zurückwies.¹⁰²

102 Vgl. »Trump Renews Criticism of Japan – US Alliance before G-20 Summit«, in: *Nikkei Asia* (online), 27.6.2019, <<https://asia.nikkei.com/Politics/G-20-summit-Osaka/Trump-renews-criticism-of-Japan-US-alliance-before-G-20-summit>> (eingesehen am 19.6.2020).

Wie steht es im Detail um die Beiträge der einzelnen Partner – militärisch, finanziell, politisch?

Militärische Präsenz der USA

Die USA haben nirgendwo sonst im Ausland so viele Soldaten stationiert wie in Japan. Das Hauptquartier der rund 55 300 Männer und Frauen¹⁰³ liegt in Yokota bei Tokio. Jeweils mehr als ein Drittel der Gesamtstärke entfällt auf Marine und Marineinfanterie, die zahlenmäßig drittgrößte Teilstreitkraft ist die Luftwaffe. Das Heer macht mit 2 500 Soldaten nur einen sehr kleinen Anteil an den dortigen Truppen aus. Das Rückgrat der maritimen US-Präsenz in Asien bildet die in Yokosuka stationierte siebte Flotte, deren operatives Mandat den gesamten Westlichen Pazifik und Indischen Ozean umfasst.

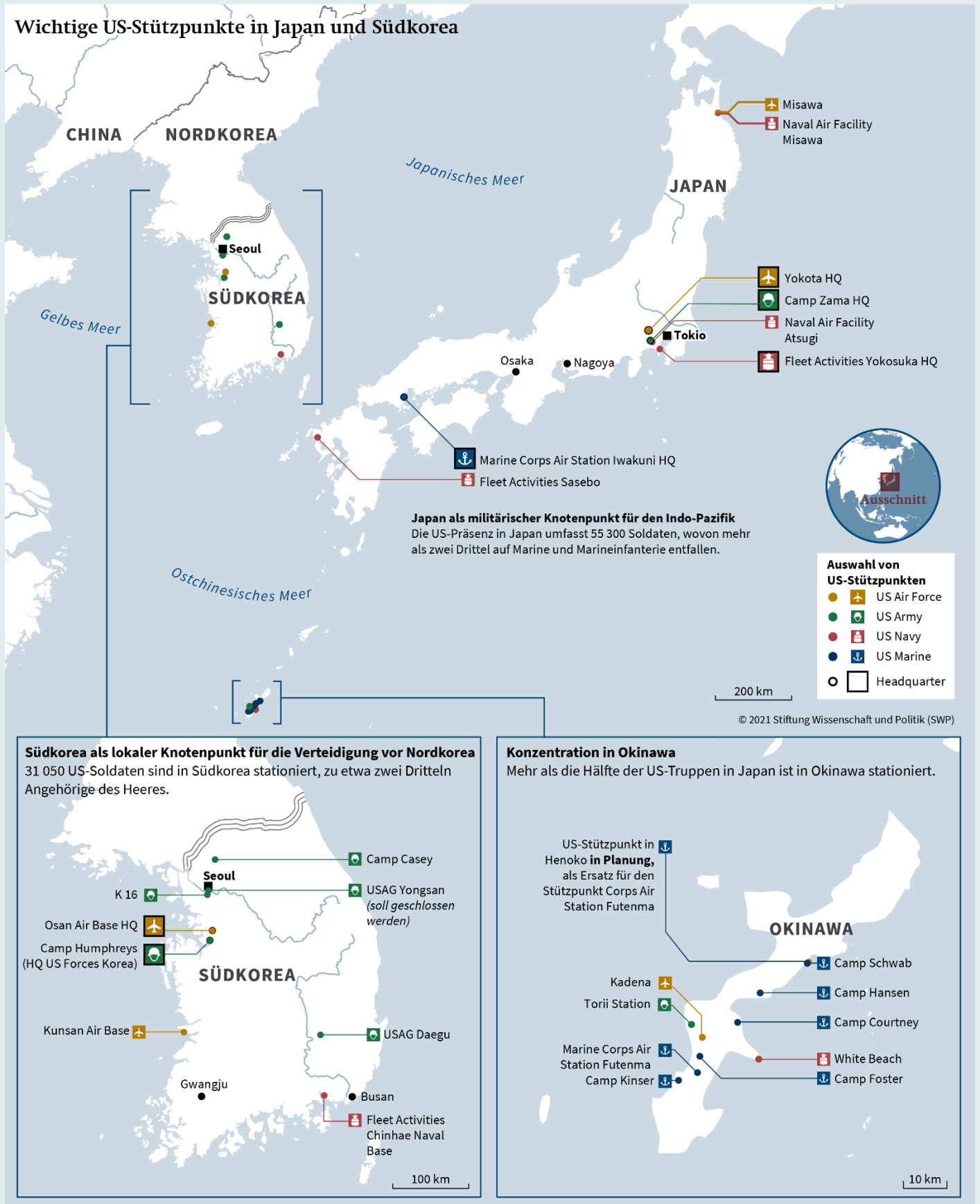
Zieht man auch die in Japan stationierten Waffensysteme in Betracht – darunter Kampfflugzeuge von Luftwaffe, Marine und Marineinfanterie, Tankflugzeuge, eine in Japan stationierte Flugzeugträgergruppe sowie mindestens elf Zerstörer und Kreuzer¹⁰⁴ –, dann wird deutlich, dass es für die USA um regionale Machtprojektion geht, vor allem mit Blick auf den Rivalen China. Japan hat für die USA insofern als »regionaler Knotenpunkt« eine besondere Bedeutung.¹⁰⁵ Da auf der ersten Inselkette stationiert,

103 Vgl. »Chapter Three: North America«, in: *The Military Balance*, 121 (2021) 1, S. 30–65 (61).

104 Vgl. The United States Seventh Fleet, »Facts Sheet«, <<https://www.c7f.navy.mil/About-Us/Facts-Sheet/>> (eingesehen am 15.4.2021).

105 Vgl. Luis Simón u. a., »Nodal Defence: The Changing Structure of U.S. Alliance Systems in Europe and East Asia«, in: *Journal of Strategic Studies*, 3 (2019) 2, S. 1–29 (19).

Grafik 2



können die US-Kräfte zudem den Zugang des chinesischen Militärs zum Pazifik einschränken.¹⁰⁶

Die US-Präsenz in Südkorea umfasst insgesamt 31 050 Soldaten, davon etwas mehr als zwei Drittel Angehörige des Heeres.¹⁰⁷ Etwa 8 000 Soldaten werden von der Luftwaffe gestellt, während Marine und Marineinfanterie jeweils nur sehr kleine Anteile der militärischen Präsenz ausmachen. Die Ausrüstung des Heeres besteht unter anderem aus Kampfpanzern, Panzerhaubitzen, Kampf- und Transporthubschraubern sowie taktischer Raketenabwehr, die der Luftwaffe neben anderem aus Kampfflugzeugen mit Mehrzweckfunktion sowie solchen, die auf die Bekämpfung von Bodenzielen ausgerichtet sind. Beides, die Zusammensetzung der Truppen und die des Materials, macht deutlich, dass sich die USA auf der koreanischen Halbinsel in erster Linie für einen bewaffneten Konflikt mit Nordkorea wappnen, der mit Bodentruppen ausgetragen wird.¹⁰⁸ Aus militärischer Perspektive ist Südkorea für die USA in diesem Sinne ein lokaler Knotenpunkt.¹⁰⁹

US-Präsident Trump hat offen mit dem Abzug von US-Truppen aus Südkorea gedroht.¹¹⁰ Entsprechend ernsthaft diskutieren koreanische Politiker und Verteidigungsexperten das Risiko einer reduzierten US-Präsenz. Der damit einhergehende Verlust des politischen Einflusses Washingtons auf der koreanischen Halbinsel wäre aus ihrer Sicht im Kontext des sich verschärfenden Konflikts mit China für die USA indes nicht opportun.¹¹¹

106 Vgl. Tsuneo Watanabe, »Japan Enjoys More Assets Than Liabilities on the Balance Sheet of the Alliance. Political Willingness and Support Are Critical as Well as Fundamental Assets«, in: Naomi Konda (Hg.), *The Balance Sheet of the US Allies: Comparative Study between Asia and Europe*, Tokio 2019, S. 39–54 (41).

107 Vgl. »Chapter Three: North America«, in: *The Military Balance*, 121 (2021) 1, S. 30–65 (61).

108 Dies bestätigte auch der im US-Verteidigungsministerium für politische Fragen zuständige Staatssekretär (Under-Secretary for Policy) John C. Rood. Vgl. »House Armed Services Committee Holds Hearing on Korean Peninsula Security«, *CQ Roll Call – CQ Transcriptions*, 28.1.2020.

109 Vgl. Simón u. a., »Nodal Defence« [wie Fn. 105], S. 21.

110 Vgl. »6 Highlights from Trump's News Conference, with a Full Transcript«, in: *The New York Times* (online), 12.6.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/06/12/world/asia/trump-summit-transcript.html>> (eingesehen am 26.1.2021).

111 Das ergaben Hintergrundgespräche der Autoren in Seoul.

Deutlich schwerer als die Sorge vor einem Rückzug der USA wiegen in Südkorea daher Ängste davor, durch das Bündnis mit Washington in eine militärische Auseinandersetzung mit China hineingezogen zu werden (*entrapment*). Wie sollte Seoul sich beispielsweise verhalten, wenn die USA in einem Konflikt um Taiwan ihre Basen in Südkorea nutzen wollen?¹¹² In einer gemeinsamen Erklärung von 2005 hatte Südkorea den USA zwar »strategische Flexibilität« beim Einsatz ihrer auf der Halbinsel stationierten Truppen für internationale Einsätze zugesagt, trotzdem ist umstritten, inwiefern Südkorea ein Vetorecht behält.¹¹³

Von Bedeutung für Japan und Südkorea ist außerdem die künftige Ausgestaltung und Umsetzung des *Dynamic Force Employment*-Konzepts, das die Trump-Regierung 2018 in die Nationale Verteidigungsstrategie einführte und das zum Ziel hat, das Militär agiler und operational weniger berechenbar zu machen.¹¹⁴ Da Chinas wachsende Fähigkeiten insbesondere im Bereich von präzisen Raketen und Marschflugkörpern mittlerer Reichweite die Verwundbarkeit der großen US-Stützpunkte auf Guam, in Südkorea und Japan sowie die Angreifbarkeit der schwerfälligen Flugzeugträgergruppen steigern, gibt es in Washington Überlegungen, in Zukunft mehr Truppen und Material im eigenen Kernland einsatzbereit zu halten und die Präsenzen im Ausland eher auf kleinere regionale Basen zu verteilen. Angriffspunkte wären damit für China (und andere potenzielle Gegner) weniger offensichtlich und nicht so leicht zu treffen. Dieser Logik folgend hat Washington im April 2020 die seit 2004 bestehende dauerhafte Stationierung von Tarnkappenbombern auf der Insel Guam beendet und diese Flugzeuge in die USA rückverlegt.¹¹⁵ Sie sollen künftig nur noch für Übungen oder im Krisenfall für eine begrenzte Zeit in die Region verlegt werden.

112 Japan wäre im Konfliktfall um Taiwan ebenfalls gezwungen, sich zu positionieren. Aufgrund der Nähe Taiwans zu den Senkaku-Inseln (etwa 170 km) sähe Tokio seine eigenen Sicherheitsinteressen jedoch direkt betroffen.

113 Vgl. Scott A. Snyder, *South Korea at the Crossroads. Autonomy and Alliance in an Era of Rival Powers*, New York: Columbia University Press, 2018 (A Council on Foreign Relations Book), S. 140.

114 Vgl. Mattis, *Summary of the 2018 National Defense Strategy* [wie Fn. 5].

115 Vgl. Jeffrey W. Hornung, »Japan and Dynamic Force Employment«, Santa Monica, Cal.: RAND Corporation, 2020 (RAND Blog), <<https://www.rand.org/blog/2020/06/japan-and-dynamic-force-employment.html>> (eingesehen am 2.10.2020).

In Tokio und Seoul löst dieser Trend die Besorgnis aus, dass Washington seine militärische Präsenz weiter verringern könnte.¹¹⁶ Bereits als Präsidentschaftskandidat hatte sich Biden jedoch klar von den Drohungen seines Amtsvorgängers distanziert, Truppen aus Südkorea abzuziehen.¹¹⁷

Erweiterte nukleare Abschreckung

Die USA untermauern ihre Sicherheitszusagen gegenüber Japan und Südkorea mit ihren Nuklearwaffen – daran hat sich auch während der Präsidentschaft Donald Trumps nichts Grundsätzliches geändert.¹¹⁸ Die von Amtsvorgänger Barack Obama angestoßene Modernisierung der »strategischen Triade«, bestehend aus atomar bewaffneten Interkontinentalraketen, Langstreckenbomben und Unterseebooten, setzte Trump fort.

Auch die Biden-Administration hat im April 2021 im Rahmen eines ersten Haushaltsentwurfs deutlich gemacht, dass sie grundsätzlich an der Modernisierung der amerikanischen Nuklearwaffen festhält.¹¹⁹ Bis dahin legte sie aber noch keine eigene Nuklearwaffenstrategie (*Nuclear Posture Review*, NPR) vor. Sie hat lediglich angekündigt, dass sie im Vergleich zur Vorgängerregierung den Stellenwert von Nuklearwaffen in der amerikanischen Verteidigungspolitik reduzieren will, ohne dadurch aber die an die Allianzpartner gerichtete Zusage einer erweiterten nuklearen Abschreckung infrage zu stellen.¹²⁰

In der aktuell weiterhin gültigen NPR von 2018 setzen die USA auf die »Flexibilität« des Nuklearwaffen-Arsenals, insbesondere mit Blick auf die damit verbundenen Abschreckungs- und Einsatzoptionen. Die USA wollen im Falle einer Krise jenseits eines umfassenden Atomkriegs glaubhaft mit begrenzten Nuklearschlägen gegen einen Gegner wie China oder Russland drohen können, die ihrerseits zu einer »begrenzten nuklearen Eskalation« fähig seien.¹²¹ Kritiker sehen allerdings die Gefahr, dass die Schwelle für den Einsatz von Nuklearwaffen sinkt, da in der NPR eine Antwort mit Nuklearwaffen nicht nur auf atomare, sondern auch auf konventionelle strategische Angriffe eines Gegners vorgesehen ist.¹²²

Japan und Südkorea werteten die US-Nuklearwaffenstrategie von 2018 dagegen überwiegend positiv als Zeichen der Rückversicherung, auch wenn Seoul nicht ausdrücklich Stellung bezog.¹²³ Tokio dagegen lobte sie explizit als Bekenntnis zur Abschreckung.¹²⁴

Die Glaubwürdigkeit der erweiterten nuklearen Abschreckung untermauern die USA zudem mit operativen und konsultativen Instrumenten. Denn ein Arrangement wie das der nuklearen Teilhabe in der Nato – die USA lagern taktische Nuklearwaffen in Bündnisländern, welche diese im Kriegsfall mit eigenen Flugzeugen einsetzen können – fehlt in Asien. Auch die Nuklearwaffen, die Washington während des Kalten Kriegs für den eigenen Gebrauch in Südkorea stationiert hatte, wurden 1991 abgezogen.¹²⁵ Daher nutzen die USA in Asien vor allem

116 Vgl. Tetsuo Kotani, *U.S. Dynamic Force Employment and the Pandemic: Implications for the U.S.–Japan Alliance*, Tokio: Japan Institute of International Affairs (JIIA), 15.5.2020 (JIIA Strategic Comments, Nr. 2020-8), <https://www.jiia.or.jp/en/strategic_comment/2020/05/jiia-strategic-comments-2020-8.html> (eingesehen am 2.10.2020).

117 Vgl. Biden, »Hope for Our Better Future« [wie Fn. 91].

118 Vgl. U.S. Department of Defense, *2018 Nuclear Posture Review. Final Report*, Washington, D.C., 2018, S. 22.

119 Vgl. Aaron Mehta/Joe Gould, »Biden Requests \$715B for Pentagon, Hinting at Administration's Future Priorities«, *Defense News* (online), 9.4.2021, <https://www.defensenews.com/breaking-news/2021/04/09/biden-requests-715b-for-pentagon-hinting-at-administrations-future-priorities/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=EBB%2004.12.21&utm_term=Editorial%20-%20Early%20Bird%20Brief> (eingesehen am 14.4.2021).

120 Vgl. The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* [wie Fn. 10], S. 13.

121 Ebd., S. 55.

122 Vgl. Masashi Murano, »The 2018 Nuclear Posture Review and Its Strategic Implications in the Asia-Pacific Region«, in: Yuki Tatsumi/Pamela Kennedy (Hg.), *Balancing between Nuclear Deterrence and Disarmament. Views from the Next Generation*, Washington, D.C., 2018, S. 67–76 (68).

123 Margaret Williams, »The 2018 Nuclear Posture Review: Reception by U.S. Allies in the Asia-Pacific«, Washington, D.C.: CSIS, 2018, <<https://nuclearnetwork.csis.org/2018-nuclear-posture-review-reception-u-s-allies-asia-pacific/>> (eingesehen am 30.10.2020).

124 Vgl. »Japan's Dependence on Nuclear Umbrella Highlighted as It Hails New US Policy«, in: *The Mainichi* (online), 5.2.2018, <<https://mainichi.jp/english/articles/20180205/p2a/00m/0na/012000c>> (eingesehen am 4.9.2020).

125 Vgl. Shane Smith, »Renewing U.S. Extended Deterrence Commitments against North Korea«, *RealClearDefense* (online), 20.5.2020, <https://www.realcleardefense.com/articles/2020/05/20/renewing_us_extended_deterrence_commitments_against_north_korea_115303.html> (eingesehen am 28.7.2020); Amy F. Woolf/Emma Chanlett-Avery, *Redeploying*

Übungsflüge ihrer Bomber — mitunter mit Beteiligung Japans und Südkoreas — als sichtbaren Ausdruck ihrer nuklearen Sicherheitszusage.¹²⁶

Japan und Südkorea befürworten generell die regelmäßige Präsenz der US-Bomber und sprechen Übungsflüge im Rahmen ihrer bilateralen Konsultationen mit Washington ab.¹²⁷ Das gelingt allerdings nicht immer zu allseitiger Zufriedenheit. Berichten zufolge ließ Washington im September 2017 nach nordkoreanischen Provokationen erstmals B-1-Bomber und andere Flugzeuge die Northern Limits Line — die maritime De-facto-Grenze zwischen den beiden Koreas — Richtung Norden überfliegen. Präsident Moon soll Washington daraufhin vorgeworfen haben, mit der Wahl dieser offenbar nicht abgestimmten Route »zu weit« gegangen zu sein.¹²⁸

2010 etablierte die Obama-Administration bilaterale Dialoge mit Südkorea und Japan zur nuklearen Abschreckung.

Dem Ziel, die Optionen für nukleare Abschreckung und Rückversicherung flexibel zu gestalten, sollen *Supplements* (Ergänzungen) zur strategischen Triade dienen, die auch im asiatischen Kontext von Bedeutung sind.¹²⁹ Zum einen geht es um die Bestückung seegestützter ballistischer Raketen mit atomaren Gefechtsköpfen verhältnismäßig geringer Sprengkraft (*low yield*), zum anderen um die Entwicklung eines neuen seegestützten Marschflugkörpers, dessen Vorgänger — eine mit Nuklearwaffen bestückte Tomahawk (TLAM-N) — bis zu seiner Abschaffung unter

Präsident Obama ausdrücklich auch als Rückversicherung der asiatischen Bündnispartner gedacht war.¹³⁰

In Reaktion auf japanische und südkoreanische Sorgen anlässlich der Ausmusterung der TLAM-N etablierte die damalige US-Administration 2010 mit beiden Bündnispartnern Dialoge zur nuklearen Abschreckung: mit Japan den *Extended Deterrence Dialogue* und mit Korea das *Extended Deterrence Policy Committee*. Nach Ansicht der japanischen Regierung ermöglicht dieser Dialog, »das Verständnis der US-Abschreckungspolitik zu vertiefen«.¹³¹ Mit beiden Bündnispartnern halten die USA zudem regelmäßig stattfindende bilaterale »Zwei-plus-zwei«-Treffen der Außen- und Verteidigungsminister ab, auf denen ebenfalls Fragen der Abschreckung und Verteidigung diskutiert werden. Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer Dialogformate auf der Ebene politischer Beamter. 2011 wurde zwischen den USA und Südkorea beispielsweise der *U.S.–Korea Integrated Defense Dialogue* eingerichtet, in dessen Rahmen auch ein *Deterrence Strategy Committee* zusammenkommt.¹³²

Die genannten Konsultationsforen wurden auch unter der Präsidentschaft Donald Trumps weiter genutzt, kritische Stimmen merkten jedoch an, es habe an präsidentieller Unterstützung gemangelt und an einer Agenda mit konkreten Schritten zur Anpassung der regionalen Abschreckungsarchitektur an die sich verschlechternden Gegebenheiten des Sicherheitsumfelds.¹³³

U.S. Nuclear Weapons to South Korea: Background and Implications in Brief, Washington, D.C.: CRS, 14.9.2017 (CRS Report, Nr. 7-5700), <<https://fas.org/sgp/crs/nuke/R44950.pdf>> (eingesehen am 3.9.2020).

126 Vgl. U.S. Department of Defense, *2018 Nuclear Posture Review* [wie Fn. 118], S. 26.

127 Vgl. Byong-su Park/Yu-gyung Jung, »US B-1B Bombers Again Conduct Military Exercises over Korean Peninsula«, in: *Hankyoreh* (online), 12.10.2017, <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/814247.html> (eingesehen am 4.11.2020).

128 Vgl. Jesse Johnson, »U.S., North Korea Came Much Closer to War Than Previously Thought, Book Claims«, in: *Japan Times*, 21.9.2020.

129 Vgl. U.S. Department of Defense, *2018 Nuclear Posture Review* [wie Fn. 118], S. 52.

130 Vgl. ebd., S. 37 und S. 54f. Als Bewertung dieser *Supplements* im Kontext der erweiterten nuklearen Abschreckung in der Nato vgl. Marco Overhaus, *Eine Frage der Glaubwürdigkeit. Konventionelle und nukleare Sicherheitszusagen der USA in Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2019 (SWP-Studie 15/2019), S. 30, doi: 10.18449/2019S15.

131 Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Japan – U.S. Extended Deterrence Dialogue«, Presse-Erklärung, Tokio, 10.6.2019 (eigene Übersetzung), <https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002470.html> (eingesehen am 28.7.2020).

132 Vgl. U.S. Department of Defense, »Joint Press Statement for the 17th Korea – U.S. Integrated Defense Dialogue (KIDD)«, Washington, D.C., 21.4.2020, <<https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2159193/joint-press-statement-for-the-17th-korea-us-integrated-defense-dialogue-kidd/>> (eingesehen am 28.7.2020).

133 Vgl. Brad Roberts, »Deterrence and Detente on the Korean Peninsula« (Blog Post), New York 2019, <<https://www.cfr.org/blog/deterrence-and-detente-korean-peninsula>> (eingesehen am 30.7.2020); Mira Rapp-Hooper, »Decoupling Is Back in Asia: A 1960s Playbook Won't Solve These Problems«, *War on the Rocks* (online), 7.9.2017, <<https://waronthe>>

Mittelstreckenraketen und das Ende des INF-Vertrags

Meinungsunterschiede zwischen den USA und ihren asiatischen Verbündeten zur regionalen Abschreckungsarchitektur spiegelt auch die Debatte über den INF-Vertrag (*Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*) wider, den Russland und die USA abgeschlossen haben. Dieser Vertrag sah das Verbot von landgestützten Mittelstreckenraketen vor und wurde von Washington im August 2019 beendet. Für den Austritt ausschlaggebend war für die USA nicht nur die Russland unterstellte Vertragsverletzung, sondern auch die weiter zunehmende Bedrohung durch chinesische Raketen dieser Gattung.¹³⁴ Die USA erhoffen sich von der Möglichkeit, solche Mittelstreckenwaffen in Bündnisländern zu stationieren, China etwas Entsprechendes entgegenzusetzen zu können.¹³⁵

Auf Washingtons Überlegungen zur Stationierung solcher Raketen in Japan, Südkorea oder Australien haben die US-Verbündeten allerdings verhalten bis ablehnend reagiert. China hatte im Vorfeld gewarnt, eine Stationierung liege nicht im Sicherheitsinteresse dieser Länder und man werde Gegenmaßnahmen ergreifen. In Japan, wo sich Strategen durchaus besorgt über Chinas wachsendes Raketenarsenal zeigen, träfe eine Stationierung von US-Raketen auf Widerstände in der Bevölkerung — insbesondere in Okinawa, wo ein solcher Schritt strategisch am sinnvollsten wäre.¹³⁶

rocks.com/2017/09/decoupling-is-back-in-asia-a-1960s-playbook-wont-solve-these-problems/> (eingesehen am 31.1.2020).

134 Vgl. U.S. House of Representatives — Armed Services Committee, »National Security Challenges and U.S. Military Activities in the Indo-Pacific — Hearings — House Armed Services Committee — Democrats«, Washington, D.C., 2019, <<https://armedservices.house.gov/2019/3/national-security-challenges-and-u-s-military-activities-in-the-indo-pacific>> (eingesehen am 27.2.2020).

135 Vgl. Paul Overhaus, »Sicherheit und Sicherheitsdilemma« [wie Fn. 100], S. 25. Zu entsprechenden Argumenten aus dem US-Verteidigungsministerium vgl. auch die Aussagen des für den Indo-Pazifik zuständigen Abteilungsleiters im US-Verteidigungsministerium, Randall G. Schriver, vor dem US-Kongress: U.S. House of Representatives — Armed Services Committee, »National Security Challenges« [wie Fn. 134].

136 Vgl. Jesse Johnson, »The U.S. Wants Japan's Help to Close Its 'Missile Gap' with China. Is Tokyo Up for It?«, in: *Japan Times* (online), 25.8.2019, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2019/08/25/national/politics-diplomacy/u-s-wants>

Kommandoarrangements und Übungen

Die USA und Südkorea haben mit dem *Combined Forces Command* eine integrierte Kommandostruktur aufgebaut, deren Mission die Verteidigung des Südens ist.¹³⁷ Das CFC steht unter der Führung eines amerikanischen Vier-Sterne-Generals, Stellvertreter ist ein südkoreanischer General.¹³⁸ Ein derart eng integriertes System militärischer Führung ist einzigartig unter den US-Bündnissen.¹³⁹ Allerdings regt sich in Südkorea immer wieder Kritik daran, dass südkoreanische Truppen im Kriegsfall der operativen Führung der USA unterstellt wären.

Die USA und Südkorea führen regelmäßig gemeinsame militärische Übungen durch. Die drei größten jährlichen Manöver — *Key Resolve* und *Foal Eagle* im Frühjahr sowie *Ulchi Freedom Guardian* im Spätsommer/Herbst — wurden jedoch im Zuge von Trumps Nordkorea-Diplomatie 2018 und 2019 abgesagt.¹⁴⁰ An *Ulchi Freedom Guardian* nahmen 2017 noch 17 500 Soldaten aus den USA sowie 50 000 aus Südkorea teil.¹⁴¹ Statt der drei Großübungen wurden kleinere

japans-help-close-missile-gap-china-tokyo/> (eingesehen am 4.9.2020).

137 Vgl. United States Forces Korea, »Combined Forces Command: Mission of the ROK/US Combined Forces Command«, <<https://www.usfk.mil/About/Combined-Forces-Command/>> (eingesehen am 4.11.2020).

138 Dem US-General untersteht gleichzeitig das *United Nations Command* (UNC), dessen Aufgabe es ist, das Waffenstillstandsabkommen auf der koreanischen Halbinsel zu überwachen und durchzusetzen. Zu den Details dieser Strukturen vgl. U.S. Forces in Korea (USFK), »USFK Combined Forces Command«, Seoul, <<https://www.usfk.mil/About/Combined-Forces-Command/>> (eingesehen am 4.2.2020).

139 Michael O'Hanlon, *Don't Gut the U.S.–South Korea Alliance*, CFR, 24.2.2020 (Asia Unbound), <<https://www.cfr.org/blog/dont-gut-us-south-korea-alliance>> (eingesehen am 4.11.2020).

140 Vgl. Kim Gamel, »US, S. Korea Officially Call Off Annual Military Exercises amid Nuclear Talks with N. Korea«, in: *Stars & Stripes* (online), 2.3.2019, <<https://www.stripes.com/news/pacific/us-s-korea-officially-call-off-annual-military-exercises-amid-nuclear-talks-with-n-korea-1.571119>> (eingesehen am 1.7.2020); U.S. Department of Defense, »DoD Halts Planning for Ulchi Freedom Guardian Exercise, Spokesperson Says«, Washington, D.C., 2018, <<https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1553740/dod-halts-planning-for-ulchi-freedom-guardian-exercise-spokesperson-says/>> (eingesehen am 26.1.2021).

141 Vgl. Eric Schmitt, »Pentagon Suspends Major War Game with South Korea«, in: *The New York Times* (online), 18.6.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/06/18/us/politics/>

Übungen durchgeführt. Kritiker monierten, dass regelmäßige Großmanöver deshalb so wichtig seien, weil ein Großteil der US-Soldaten nur ein Jahr in Südkorea stationiert ist und darum erworbene Erfahrungen schnell verlorengingen.¹⁴² Das Pentagon hat jedoch darauf verwiesen, dass durch »kreative Reorganisation« viele der militärischen Übungsaktivitäten trotzdem, wenn auch in einem anderen Rahmen, stattfinden konnten.¹⁴³ Dementsprechend sieht das Pentagon die gemeinsame Einsatzfähigkeit im Falle eines nordkoreanischen Angriffs nicht gefährdet.

Mit Japan haben die USA keine integrierten, sondern parallele Kommandostrukturen. 2015 beschlossen die Bündnispartner jedoch die Einführung des *Alliance Coordination Mechanism* (ACM), ein ständiger Konsultationsmechanismus, in den die je nach Situation relevanten Akteure beider Regierungen berufen werden.¹⁴⁴ Erleichtern soll ACM nicht nur politische Abstimmung und Informationsaustausch, sondern auch die operationale Koordination beider Streitkräfte.¹⁴⁵

Mit Japan führen die USA ebenfalls regelmäßig gemeinsame militärische Übungen durch. Eine der größten gemeinsamen Übungen ist *Keen Sword*, die alle zwei Jahre stattfindet – zuletzt im Oktober 2020 mit Beteiligung von 9 000 US-Soldaten.¹⁴⁶

pentagon-south-korea-war-game-suspended.html> (eingesehen am 1.7.2020).

142 Vgl. Terence Roehrig, *ROK–U.S. Exercises and Denuclearizing North Korea: Diplomacy or Readiness?*, Washington, D.C.: Korea Economic Institute of America, 23.4.2020, S. 3, <http://keia.org/sites/default/files/publications/kei_aps_2020_roehrig_200422.pdf> (eingesehen am 4.11.2020).

143 Vgl. Corey Dickstein, »Pentagon: US Troops in South Korea Are Combat Ready despite Lack of Major Training Events«, in: *Stars & Stripes* (online), 28.1.2020, <<https://www.stripes.com/news/pacific/pentagon-us-troops-in-south-korea-are-combat-ready-despite-lack-of-major-training-events-1.616598>> (eingesehen am 26.1.2021).

144 Vgl. U.S. Department of Defense, *The Guidelines for U.S.–Japan Defense Cooperation*, Washington, D.C., 27.4.2015, S. 3, <https://archive.defense.gov/pubs/20150427_-_GUIDELINES_FOR_US-JAPAN_DEFENSE_COOPERATION.pdf> (eingesehen am 20.2.2020).

145 Vgl. Emma Chanlett-Avery u. a., *The U.S.–Japan Alliance*, Washington, D.C.: CRS, 13.6.2019 (CRS Report, Nr. RL 33740), S. 28, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33740>> (eingesehen am 11.6.2020).

146 Vgl. U.S. Indo-Pacific Command, »U.S. Military and Japan Self-Defense Forces Kick Off Keen Sword«, 26.10.2020, <<https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/>

Militärische Fähigkeiten Japans

Japan verfügt über hochmoderne, rund 227 000 Mann starke Streitkräfte, deren Einsatzmöglichkeiten und Ausstattung allerdings verfassungsrechtlichen Beschränkungen unterliegen.¹⁴⁷ Das japanische Verteidigungsbudget liegt für das Fiskaljahr 2020 offiziellen Angaben zufolge bei 5,07 Billionen Yen (47,0 Milliarden Dollar)¹⁴⁸ und damit rund 9 Prozent höher als zu Beginn der Abe-Regierung im Jahr 2012.¹⁴⁹ Die Ausgaben für Verteidigung entsprechen etwa 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).¹⁵⁰ Damit hielt sich die Abe-Regierung an die 1976 eingeführte Regel, die Verteidigungsausgaben mit Rücksicht auf die antimilitaristische Haltung der Bevölkerung bei einem Prozent zu deckeln. Das Festhalten an dieser Vorgabe sowie der wachsende staatliche Schuldenberg Japans setzen einer Aufrüstung der Streitkräfte finanzielle Grenzen. Würden in der Nato übliche Kostenkategorien zugrunde gelegt, läge das japanische Verteidigungsbudget zwar gemessen am BIP wohl zwischen 1,1 und 1,3 Prozent – aber noch immer deutlich unter den von den USA geforderten 2 Prozent.¹⁵¹

Von strategischer Bedeutung ist für die USA, dass unter Abe die Einsatzmöglichkeiten der Selbstverteidigungstreitkräfte bei regionalen Krisen ausgeweitet und so die Voraussetzungen für eine engere militärische Zusammenarbeit und Krisenplanung geschaffen

Article/2394782/us-military-and-japan-self-defense-forces-kick-off-keen-sword/> (eingesehen am 4.11.2020).

147 Vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2020* [wie Fn. 30], S. 557.

148 Die Umrechnung vom japanischen Yen in Dollar erfolgte anhand der Umrechnungskurse vom 1. Juli des betreffenden Jahres. Umrechnungskurse sind dem Oanda Currency Converter entnommen.

149 Berücksichtigt man weitere Kosten, die beispielsweise im Kontext der US-Präsenz auf Okinawa anfallen, beziffert sich das Budget für 2020 auf 5,31 Billionen Yen. Vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense Programs and Budget of Japan: Overview of JFY 2020 Budget*, Tokio 2019, S. 3, <https://www.mod.go.jp/en/d_act/d_budget/pdf/200330a.pdf> (eingesehen am 26.3.2021).

150 Die Zahl bezieht sich auf das Jahr 2019. Vgl. ebd. sowie Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Japanese Economy«, Tokio 2020, <<https://www.mofa.go.jp/policy/economy/japan/index.html>> (eingesehen am 5.6.2020).

151 So die Schätzung des damaligen Verteidigungsministers Takeshi Iwaya. Vgl. Robin Harding, »Japan Seeks to Resist US Pressure on Military Spending«, in: *Financial Times* (online), 9.4.2019, <<https://www.ft.com/content/be60c66e-5ab1-11e9-9dde-7aedca0a081a>> (eingesehen am 22.6.2020).

wurden. Mit einer Neuauslegung der Verfassung 2014 gestand sich Tokio die Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung zu – allerdings nur, wenn Japan und seine Bürger konkret bedroht sind.¹⁵² Damit wäre es Japan nun juristisch möglich, den USA beispielsweise in einem bewaffneten Konflikt auf der koreanischen Halbinsel Kampfunterstützung zu leisten.¹⁵³ Abe selbst sah die Änderungen als wichtiges Instrument zur Stärkung der Allianz »zum beiderseitigen Vorteil«.¹⁵⁴

Militärische Fähigkeiten Südkoreas

Südkorea verfügt ebenfalls über hochmoderne Streitkräfte. Rund 599 000 Mann stehen unter Waffen,¹⁵⁵ der Verteidigungshaushalt liegt offiziellen Angaben zufolge 2020 bei 50,1 Billionen Won (41,7 Milliarden Dollar).¹⁵⁶ Gemessen an seiner Wirtschaftsleistung gibt Seoul mehr für seine Verteidigung aus als jeder andere Bündnispartner der USA in Asien oder in der Nato: Die Ausgaben bewegten sich in den vergangenen zehn Jahren um die 2,5 Prozent des BIP.¹⁵⁷ An-

gesichts dieser Eckdaten ist Trumps massive Kritik an der Lastenteilung im Bündnis mit Seoul bemerkenswert. Aufgrund weiterer Budgetsteigerungen wird Südkorea Japan bei der Summe der Verteidigungsausgaben voraussichtlich 2022 überholen.¹⁵⁸

Die Moon-Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Streitkräfte zu modernisieren (»Defense Reform 2.0«).¹⁵⁹ Dabei solle das Militär darauf vorbereitet werden, die operative Führung (*Operational Control*, OPCON) im *Combined Forces Command* im Kriegsfall zu übernehmen; bisher liegt sie bei den US-Streitkräften. Ein solcher OPCON-Transfer symbolisiert für viele Koreaner die Wiederherstellung militärischer Souveränität, auch wenn der CFC-Befehlshaber letztlich den Präsidenten beider Länder untersteht.¹⁶⁰ Die Pläne für den Transfer wurden allerdings vor dem Hintergrund anhaltender Spannungen mit Nordkorea bereits mehrfach verschoben. In Washington und Seoul gibt es unter Allianzbefürwortern zudem die Sorge, dass China einen OPCON-Transfer als Schwächung des Bündnisverhältnisses verstehen könnte.¹⁶¹

Nach Ansicht mancher südkoreanischer Verteidigungsexperten bietet die militärische Modernisierung der eigenen Streitkräfte die Chance, sich in der Sicherheitspolitik von den USA in gewissem Maße zu emanzipieren. Progressive Kräfte in Südkorea glauben zudem, dass sich dies positiv auf das innerkoreanische Verhältnis auswirken könnte.¹⁶²

¹⁵² Vgl. Alexandra Sakaki, *Japans Sicherheitspolitik: Richtungswechsel unter Abe?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2014 (SWP-Studie 21/2014), S. 18, <<https://www.swp-berlin.org/publikation/japans-sicherheitspolitik-richtungswechsel-unter-abe/>> (eingesehen am 23.6.2020).

¹⁵³ Vgl. Narushige Michishita, *Talk at the Roundtable on »The U.S.–Japan Alliance and the Problem of Deterrence«*, Washington, D.C.: Brookings, 22.2.2018, <<https://www.brookings.edu/events/the-u-s-japan-alliance-and-the-problem-of-deterrence/>> (eingesehen am 22.6.2020). Zuvor war es Japan laut einer Regelung von 1997 nur möglich, bei regionalen Krisen »rear area support« zu leisten.

¹⁵⁴ »Abe: I Made U.S. Alliance Mutually Beneficial«, *Japan News/Yomiuri Shimbun*, 27.9.2020.

¹⁵⁵ Davon waren 464 000 Soldaten Teil der Armee. Bis 2025 soll die Gesamtstärke der Streitkräfte auf 500 000 reduziert werden. Vgl. Ministry of National Defense Republic of Korea, *2018 Defense White Paper* [wie Fn. 24], S. 119.

¹⁵⁶ Vgl. Ministry of National Defense Republic of Korea, »Defense Budget: Status of the Defense Budget over the Last 5 Years«, 2020, <https://www.mnd.go.kr/mbs/home/mbs/mndEN/subview.jsp?id=mndEN_030900000000> (eingesehen am 2.9.2020). Die Umrechnung vom koreanischen Won in Dollar erfolgte anhand der Umrechnungskurse vom 1. Juli des betreffenden Jahres. Umrechnungskurse sind dem Oanda Currency Converter entnommen.

¹⁵⁷ Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), »SIPRI Military Expenditure Database«, Solna, 2.9.2020,

<<https://www.sipri.org/databases/milex>> (eingesehen am 2.9.2020).

¹⁵⁸ Vgl. Bruce Klingner, *Enhance South Korean Military Capabilities before OPCON Transfer*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2.12.2019 (Backgrounder, Nr. 3452), <<https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-12/BG3452.pdf>> (eingesehen am 20.1.2020).

¹⁵⁹ Vgl. Seong-ho Sheen, »South Korea's Overdue Defence Reforms«, *East Asia Forum* (online), 29.5.2019, <<https://www.eastasiaforum.org/2019/05/29/south-koreas-overdue-defence-reforms/>> (eingesehen am 3.9.2020).

¹⁶⁰ Vgl. Jina Kim, *Military Considerations for OPCON Transfer on the Korean Peninsula*, CFR, 20.3.2020 (Asia Unbound), <<https://www.cfr.org/blog/military-considerations-opcon-transfer-korean-peninsula>> (eingesehen am 2.9.2020).

¹⁶¹ Vgl. Dagyum Ji, »THAAD, OPCON Transfers, and »Korea Passing«: U.S. – ROK Relations under Moon«, *NK News* (online), 5.7.2017, <<https://www.nknews.org/2017/07/thaad-opcon-transfers-and-korea-passing-u-s-rok-relations-under-moon/>> (eingesehen am 10.6.2020).

¹⁶² Vgl. Johannes Nordin, *Taking Back Control: South Korea and the Politics of OPCON Transfer*, Stockholm: Institute for Security & Development Policy, 30.1.2020 (Issue Brief), S. 2, <<https://isdp.eu/content/uploads/2020/01/South-Korea-and->

Finanzielle Beiträge Japans und Südkoreas zur US-Präsenz

Die Kritik von Präsident Trump an »unfairer Lastenteilung« entzündete sich nicht zuletzt an der aus seiner Sicht unzureichenden Beteiligung Japans und Südkoreas an den Kosten zur Stationierung der US-Truppen. Aber auch andere Vertreter seiner Administration äußerten sich in diese Richtung und prangerten dabei insbesondere Südkorea an. So beklagten der ehemalige US-Außenminister Michael Pompeo sowie der ehemalige US-Verteidigungsminister Mark Esper in einem gemeinsamen Zeitungsartikel Anfang 2020, dass Seoul gerade einmal ein Drittel der unmittelbaren Stationierungskosten schultere. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke solle das Land insgesamt mehr für seine eigene Verteidigung tun.¹⁶³

Die genauen Anteile der beiden Bündnispartner an den Stationierungskosten lassen sich indes nur schwer beziffern; die Schätzungen variieren je nachdem, welche Kosten berücksichtigt werden. Die letzte offizielle Schätzung des US-Verteidigungsministeriums stammt noch aus dem Jahr 2003.¹⁶⁴ Demnach deckte Japan 74,5 Prozent der unmittelbaren US-Stationierungskosten¹⁶⁵ – im Vergleich zu 40,0 Prozent im Falle Südkoreas und 32,6 Prozent im Falle Deutschlands.¹⁶⁶ Neuere Schätzungen aus Japan und Süd-

korea zu der jeweiligen Kostenbeteiligung fallen ähnlich aus.¹⁶⁷ Nach Meinung des japanischen Politikwissenschaftlers Tomohito Shinoda ist Japan der wirtschaftlichste Standort für die Stationierung von US-Truppen in der ganzen Welt – einschließlich des US-Festlands.¹⁶⁸

Das mit der US-Präsenz verbundene Budget Japans beläuft sich laut japanischem Verteidigungsministerium für das Fiskaljahr 2020 auf insgesamt 746,9 Milliarden Yen¹⁶⁹ (6,9 Milliarden Dollar),¹⁷⁰ was etwa 0,1 Prozent des japanischen BIP¹⁷¹ entspricht. An den unmittelbaren Stationierungskosten der Truppen beteiligt sich Japan mit 200,5 Milliarden Yen (1,9 Milliarden Dollar).¹⁷² Darunter fallen mit 152,0 Milliarden Yen (1,4 Milliarden Dollar) die als »host nation support« (HNS) bezeichneten Beiträge, die im *Special Measures Agreement* (SMA) geregelt werden, wie etwa Kosten für den Lohn von Angestellten der Basen, Versorgungsleistungen, Kosten für die Verlagerung von Übungen, die Modernisierung von Einrichtungen und

the-Politics-of-OPCON-Transfer-30.01.20.pdf> (eingesehen am 3.9.2020).

163 Vgl. Michael R. Pompeo/Mark T. Esper, »South Korea Is an Ally, Not a Dependent«, in: *Wall Street Journal* (online), 16.1.2020, <<https://www.wsj.com/articles/south-korea-is-an-ally-not-a-dependent-11579219989>> (eingesehen am 28.1.2020).

164 2021 legte das Government Accountability Office eine Studie zu den finanziellen Beiträgen der USA, Japans und Südkoreas zwischen 2016 und 2019 vor. Unberücksichtigt bleiben darin jedoch die indirekten Beiträge der Bündnispartner, etwa der Verzicht auf Mietzahlungen. Anteile für die Kostenübernahme lassen sich daher nicht berechnen. Vgl. United States Government Accountability Office, *Burden Sharing: Benefits and Costs Associated with the U.S. Military Presence in Japan and South Korea*, Washington, D.C., 2021, <<https://www.gao.gov/assets/gao-21-425.pdf>> (eingesehen am 26.3.2021).

165 Berücksichtigt wurden in dieser Berechnung sowohl direkte Beiträge (z. B. Übernahme von Kosten für Personal, Versorgungsleistungen oder Miete) als auch indirekte Beiträge (z. B. Steuererleichterungen, Verzicht auf Mietzahlungen bei staatlichen Besitztümern).

166 Department of Defense, *2004 Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense. Covers Allied Contribu-*

tions in 2003, Washington, D.C., 2004, B7, B21, B22, <https://archive.defense.gov/pubs/allied_contrib2004/allied2004.pdf> (eingesehen am 5.6.2020).

167 Im Oktober 2019 erklärte der damalige Premierminister Abe, Japans Anteil betrage um die 70 %. Die südkoreanische Tageszeitung *Korea Times* veranschlagte im Januar 2019 den Anteil Südkoreas auf 42 %. Vgl. »Toranpu-shi, nihon nimo kyōkō Abe shushō ni »Kimitachi wa yūfukuna kuni« [Auch gegenüber Japan ist Trump entschlossen: zu Abe »Ihr seid ein wohlhabendes Land], in: *Asahi Shimbun*, 2.3.2020; »Trump Needs to Value Alliance More Than Cost-sharing«, in: *Korea Times* (online), 23.1.2019, <http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2019/01/202_262567.html> (eingesehen am 14.2.2020).

168 Vgl. Tomohito Shinoda, »Costs and Benefits of the U.S. – Japan Alliance from the Japanese Perspective«, in: Takashi Inoguchi u. a. (Hg.), *U.S.–Japan Security Alliance*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, S. 13 – 29 (23), doi: 10.1057/9780230120150_2.

169 Vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense Programs and Budget of Japan* [wie Fn. 149], S. 57.

170 Diese und die nachfolgenden Umrechnungen vom japanischen Yen bzw. südkoreanischen Won in Dollar erfolgten anhand der Umrechnungskurse vom 1. Juli des betreffenden Jahres. Umrechnungskurse sind dem Oanda Currency Converter entnommen.

171 Für die Berechnung wurden die Zahlen von 2019 zugrunde gelegt. Zu Daten zum BIP vgl. Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Japanese Economy« [wie Fn. 150].

172 Vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense Programs and Budget of Japan* [wie Fn. 149], S. 57f.

Versicherungszuschüsse.¹⁷³ Das im März 2021 auslaufende SMA wurde im Februar 2021 um ein Jahr verlängert, um Zeit für Neuverhandlungen nach Bidens Amtsübernahme zu gewinnen.¹⁷⁴ Nach Angaben seines Nationalen Sicherheitsberaters John Bolton hatte Präsident Trump zuvor von Japan mehr als eine Verdreifachung (Medienberichten zufolge sogar eine Vervierfachung)¹⁷⁵ des finanziellen Beitrags verlangt.¹⁷⁶

Die letzte öffentlich verfügbare Übersicht über Südkoreas Beiträge zur Stationierung der US-Truppen betrifft das Jahr 2015. Danach beliefen sich die Beiträge auf insgesamt fast 5,5 Billionen Won (4,9 Milliarden Dollar), was etwa 0,3 Prozent des BIP entspricht.¹⁷⁷ Darin enthalten sind Zahlungen Seouls von 932 Milliarden Won (832 Millionen Dollar) entsprechend des bilateralen SMA für die Löhne koreanischer Angestellter der US-Basen, für militärische Baumaßnahmen sowie für logistische Unterstützung. Für das Jahr 2019 einigten sich die Bündnispartner auf eine Erhöhung dieses Betrags auf 1,04 Billionen Won (899 Millionen Dollar).¹⁷⁸ Verhandlungen für das Jahr 2020 blieben zunächst erfolglos, nachdem Trump von Seoul eine Vervielfachung auf fünf Milliarden Dollar gefordert hatte.¹⁷⁹ Im März 2021 einigten sich beide Seiten auf ein neues SMA, das für sechs Jahre gelten soll. Für 2021 zahlt Seoul danach 1,18 Billionen Won

(1,05 Milliarden Dollar) an SMA-Beiträgen, ein sprunghafter Anstieg von knapp 14 Prozent im Vergleich zu 2019.¹⁸⁰

Zusammenarbeit in der Raketenabwehr

Von großer Bedeutung ist für die USA Japans und Südkoreas Rolle beim Auf- und Ausbau einer mehrschichtigen regionalen Raketenabwehr. In erster Linie geht es um den Schutz der Allianzpartner und der regionalen Basen. Die Raketenabwehr leistet aber auch einen Beitrag zum Schutz des amerikanischen Kernlandes: durch frühzeitige Radarverfolgung und künftig möglicherweise auch durch das Abfangen von Raketen.

In der Raketenabwehr kooperieren vor allem Japan und die USA eng miteinander. Washington hebt in der *Missile Defense Review* von 2019 Japan als einen der »stärksten Partner« in diesem Bereich hervor.¹⁸¹ Mit PAC-3-Lenkflugkörpern und Kriegsschiffen, die mit dem Aegis-System, inklusive den dazugehörigen SM-3-Abwehrraketen, ausgestattet sind, setzt Japan ausschließlich auf amerikanische Technologie. Gemeinsam entwickeln die Bündnispartner eine neue Abwehrrakete (SM-3 Block IIA), die Schutz gegen Interkontinentalraketen bieten soll und in einem Test im November 2020 erstmals eine solche Rakete erfolgreich abfing.¹⁸² Für das Pentagon ist diese Zusammenarbeit ein »Beispiel für Lastenteilung zu beiderseitigem Vorteil«.¹⁸³

Japans Raketenabwehr ist außerdem durch Datenaustausch tief in das amerikanische System integriert. Informationen der japanischen Aegis-Schiffe können dank der sogenannten *Cooperative Engagement Capability* in Echtzeit mit den USA geteilt werden.¹⁸⁴ Auf-

173 Vgl. ebd.

174 Vgl. Ministry of Foreign Affairs Japan, »Signing of the Protocol Amending the Special Measures Agreement (SMA)«, 24.2.2021, <https://www.mofa.go.jp/press/release/press3e_000173.html> (eingesehen am 26.3.2021).

175 Vgl. Lara Seligman/Robbie Gramer, »Trump Asks Tokyo to Quadruple Payments for U.S. Troops in Japan«, in: *Foreign Policy* (online), 15.11.2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/11/15/trump-asks-tokyo-quadruple-payments-us-troops-japan/>> (eingesehen am 1.2.2021).

176 Vgl. Bolton, *The Room Where It Happened* [wie Fn. 74], Kapitel 11. Bolton nennt als Trumps Forderung 8 Milliarden US-Dollar gegenüber den bis dato gezahlten 2,5 Milliarden US-Dollar.

177 Ein direkter Vergleich dieser Zahlen mit den japanischen Beiträgen scheitert daran, dass Japans Berechnung andere Kostenkategorien erfasst. Vgl. Ministry of National Defense Republic of Korea, *2018 Defense White Paper* [wie Fn. 24], S. 382f; World Bank, »GDP – Republic of Korea«, 2020, <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN?locations=KR>> (eingesehen am 3.9.2020).

178 Vgl. »South Korea Signs Deal to Pay 8 % More to Host US Troops«, in: *The Straits Times*, 9.3.2019.

179 Vgl. Sung-mi Ahn, »Trump Says He Rejected Seoul's Offer for Defense Costs«, in: *Korea Herald*, 22.4.2020.

180 Vgl. Alex Soohoon Lee, »Cost-sharing Deal to Bolster Alliance«, in: *Korea Times*, 23.3.2021, <http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2021/03/197_305895.html?fa> (eingesehen am 26.3.2021).

181 U.S. Department of Defense, *2019 Missile Defense Review* [wie Fn. 29], S. 67.

182 Vgl. ebd., S. 49; Ankit Panda, »US to Test SM-3 Block IIA Missile against ICBM Target by End of 2020«, in: *The Diplomat* (online), 25.2.2020, <<https://thediplomat.com/2020/02/us-to-test-sm-3-block-ii-missile-against-icbm-target-by-end-of-2020/>> (eingesehen am 6.10.2020).

183 U.S. Department of Defense, *2019 Missile Defense Review* [wie Fn. 29], S. 67.

184 Vgl. Masaya Kato, »Japan and US to Sharpen Missile Defense with Real-time Data Sharing«, in: *Nikkei Asia* (online),

grund von technischen Schwierigkeiten und ausufernden Kosten sagte Japan im Juni 2020 die geplante Stationierung zweier landgestützter Aegis-Ashore-Raketenabwehrsysteme allerdings ab.¹⁸⁵ Stattdessen entschied sich Tokio im Dezember 2020 für die Anschaffung zweier Marineschiffe mit Aegis-System, womit sich die Gesamtzahl solcher Schiffe auf zehn erhöht.¹⁸⁶

Im Vergleich zu Japan ist Südkorea aus Sicht der USA im Bereich der Raketenabwehr ein deutlich schwierigerer Partner, da Seoul dem Aufbau eines von den USA geführten regionalen Systems ablehnend gegenübersteht.¹⁸⁷ Seit 2006 verfolgt das Land den Aufbau einer *Korean Air and Missile Defense* (KAMD), bei der eigene Entwicklungen (wie die KM-SAM- und LM-SAM-Abwehrraketen) mit amerikanischen Elementen wie PAC-3 und Aegis-Schiffen kombiniert werden. Seoul betont dabei die Eigenständigkeit des Systems.¹⁸⁸ Damit reagiert es auf Chinas Sorge vor trilateraler Raketenabwehrkooperation der USA und seiner zwei Bündnispartner.¹⁸⁹ Gleichzeitig heben Washington und Seoul das Ziel der Interoperabilität ihrer Systeme hervor.¹⁹⁰

25.8.2018, <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-and-US-to-sharpen-missile-defense-with-real-time-data-sharing>> (eingesehen am 6.10.2020).

185 Vgl. ders., »Japan Stuck with \$1.6bn Bill after Scrapping Aegis Ashore System«, in: *Nikkei Asia* (online), 18.6.2020, <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-stuck-with-1.6bn-bill-after-scrapping-Aegis-Ashore-system>> (eingesehen am 6.10.2020).

186 Vgl. Jesse Johnson/Eric Johnston, »Japan Set to Approve New Ships and Missiles But Defer Legal Questions«, in: *Japan Times* (online), 14.12.2020, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2020/12/14/national/japan-approve-new-ships-missiles/>> (eingesehen am 26.3.2021).

187 Vgl. Uk Heo, *The Evolution of the South Korea–United States Alliance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, S. 229.

188 Vgl. Joshua H. Pollack, »Ballistic Missile Defense in South Korea: Separate Systems against a Common Threat«, in: Catherine Kelleher (Hg.), *Missile Defense, Extended Deterrence, and Nonproliferation in the 21st Century*, College Park, Md.: Center for International and Security Studies at Maryland, Januar 2017, S. 1–12, <<https://cisss.umd.edu/sites/default/files/2019-07/Paper%204%20-%20Ballistic%20Missile%20Defense%20in%20South%20Korea.pdf>> (eingesehen am 6.10.2020).

189 Auch Russland hat seine Ablehnung der trilateralen Raketenabwehrkooperation deutlich gemacht. Für die südkoreanische Haltung ist aber China von größerer Bedeutung.

190 Zur US-Sicht vgl. U.S. Department of Defense, *2019 Missile Defense Review* [wie Fn. 29], S. 67.

Das 2017 von den USA in Südkorea aufgestellte Raketenabwehrsystem THAAD zum Schutz vor Kurz- und Mittelstreckenraketen wird unabhängig von KAMD betrieben. Infolgedessen verschlechterten sich die Beziehungen zwischen China und Südkorea, weshalb Seoul Ende 2017 erklärte, es werde keine weiteren THAAD-Systeme stationieren und sich weder an einem regionalen Raketenabwehrsystem der USA noch an einer trilateralen Allianz mit den USA und Japan beteiligen.¹⁹¹

Die Trump-Administration hat betont, dass der Ausbau der Raketenabwehr nicht die »strategische Stabilität« im Verhältnis zu China sowie zu Russland gefährden solle.¹⁹² Damit ist die Bewahrung der Zweitschlagsfähigkeit dieser beiden Länder gemeint, um zu verhindern, dass sie sich in einer Krisensituation gezwungen sehen könnten, gegen die USA einen nuklearen Erstschatz zu führen. Dennoch sieht China das Abwehrsystem auch als gegen sich gerichtet. Diese Wahrnehmung ist insofern berechtigt, als die regionalen Raketenabwehrsysteme in der Lage sind, chinesische Raketen mit Radar und Sensor zu erfassen.¹⁹³

Technologie- und Rüstungsk Kooperation

Auch durch Technologie- und Rüstungsk Kooperation leisten Japan und Südkorea Beiträge zum Bündnis. Die Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung von Militärtechnologie bietet allen Seiten Vorteile: Seoul und Tokio verschaffen sich Zugang zu modernster amerikanischer Technologie, können eigenes Know-how einbringen, und alle profitieren von fortschreitender Interoperabilität im Bündnis. Seit Ende der 1980er Jahre haben die USA und Japan mehr als zwanzig gemeinsame Forschungsprojekte im Bereich Verteidigung angestoßen;¹⁹⁴ mit Südkorea kooperieren die USA beispielsweise im Rahmen von Südkoreas Entwicklung eines Lenkflugkörpers, der sich gegen

191 Vgl. Byong-su Park, »South Korea's 'Three No's' Announcement Key to Restoring Relations with China«, in: *Hankyoreh* (online), 2.11.2017, <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/817213.html> (eingesehen am 6.10.2020).

192 President of the United States of America, *National Security Strategy* [wie Fn. 5], S. 8.

193 Vgl. Paul/Overhaus, »Sicherheit und Sicherheitsdilemata« [wie Fn. 100], S. 26.

194 Vgl. Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2019* [wie Fn. 19], S. 424.

gegen Schiffe und Panzer (K-LOGIR-Lenkflugkörper) einsetzen lässt.¹⁹⁵

Zudem zählen Japan und Südkorea zu den weltweit größten Abnehmern amerikanischer Rüstungsgüter. In den letzten zwei Dekaden waren Südkorea zweitgrößter und Japan fünftgrößter Importeur schwerer konventioneller Waffen aus den USA,¹⁹⁶ die wiederum ihr mit Abstand wichtigster ausländischer Rüstungslieferant sind: Über 90 Prozent der japanischen Rüstungsimporte stammen aus den USA, im Falle Südkoreas sind es etwa 80 Prozent.¹⁹⁷

Amerikanischer Kritik an einer unausgewogenen Handelsbilanz lässt sich mit diesem Importvolumen durchaus etwas entgegensetzen.¹⁹⁸ Zu den größten Anschaffungen Japans der letzten Jahre gehören unter anderem 147 F-35-Kampfflugzeuge,¹⁹⁹ 17 Osprey V-22-Kipprotor-Wandelflugzeuge²⁰⁰ und 13 E-2D-Aufklärungsflugzeuge.²⁰¹ Südkorea hat bereits vierzig

F-35-Flugzeuge bei den USA bestellt und plant Berichten zufolge die Beschaffung von weiteren vierzig.²⁰² Zudem bestellte Seoul unter anderem sechs P-8A-Aufklärungsflugzeuge²⁰³ und vier Drohnen des Typs Global Hawk.²⁰⁴

Beteiligung an internationalen Missionen

Große Bedeutung misst Washington der Bereitschaft von Bündnispartnern zu, sich an internationalen Missionen zu beteiligen. Japan hat sein diesbezügliches Engagement seit Ende des Kalten Kriegs ausgeweitet, obwohl internationale Einsätze seiner Verteidigungstreitkräfte verfassungsrechtlich begründeten Regeln unterliegen, beispielsweise beim Waffengebrauch.²⁰⁵ Neben Partizipation an verschiedenen internationalen Missionen unterstützte Japan die USA von 2001 bis 2010 durch einen Truppeneinsatz im Indischen Ozean, der im Zusammenhang mit dem Afghanistan-Krieg erfolgte. Im Irak leistete Japan zwischen 2004 und 2006 zudem humanitäre Wiederaufbauhilfe.

Dennoch: Zu Kampfeinsätzen an der Seite der USA (zum Beispiel in Afghanistan) ist Tokio nicht bereit,²⁰⁶ was immer wieder zu Spannungen im Bündnis führt.²⁰⁷ Neben den verfassungsrechtlichen Fragen mag für diese Zurückhaltung auch der Umstand eine Rolle spielen, dass sich in den letzten Jahren immer mehr sicherheitspolitische Experten in Japan dafür aus-

195 Vgl. CSIS (Hg.), *CSIS–DAPA Conference 2019: A New Generation of Partnership in the U.S.–ROK Alliance Conference*, Washington, D.C., Dezember 2019, <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200102_CSIS-DAPA_Conference.pdf> (eingesehen am 7.10.2020).

196 Die Auswertung bezieht sich auf den Zeitraum 2000–2019. An erster Stelle der größten Abnehmer steht Saudi-Arabien, auf Südkorea folgen die Vereinigten Arabischen Emirate und Australien. Siehe SIPRI, »SIPRI Arms Transfers Database«, 10.6.2020, <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>> (eingesehen am 12.6.2020).

197 Vgl. U.S. Department of State, »U.S. Security Cooperation with Japan«, 20.1.2021, <<https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-japan/>> (eingesehen am 29.3.2021); CSIS, *CSIS–DAPA Conference 2019* [wie Fn. 195].

198 Vgl. »Sentōki, bei atsuryoku de kyōdō kaihatsu he, ei to no renkei, habamareta nihon« [Infolge amerikanischen Drucks (Entscheidung zur) gemeinsamen Entwicklung von Kampfflugzeug; die Kooperation Japans mit England wird verhindert], in: *Asahi Shimbun*, 7.6.2020.

199 Vgl. Chanlett-Avery u. a., *The U.S.–Japan Alliance* [wie Fn. 145], S. 38.

200 Vgl. Defense Security Cooperation Agency (DSCA), »Japan – V-22B Block C Osprey Aircraft«, Washington, D.C., 5.5.2015, <<https://dscamilitary.com/major-arms-sales/japan-v-22b-block-c-osprey-aircraft/>> (eingesehen am 12.6.2020).

201 Vgl. DSCA, »Japan – E-2D Advanced Hawkeye Airborne Early Warning and Control Aircraft«, Washington, D.C., 1.6.2015, <<https://www.dscamilitary.com/press-media/major-arms-sales/japan-e-2d-advanced-hawkeye-airborne-early-warning-and-control/>> (eingesehen am 29.3.2021); DSCA, »Japan – E-2D Advanced Hawkeye Airborne Early Warning and Control Aircraft«, Washington, D.C., 10.9.2018, <[https://www.dscamilitary.com/press-media/major-arms-sales/japan-e-2d-](https://www.dscamilitary.com/press-media/major-arms-sales/japan-e-2d-advanced-hawkeye-airborne-early-warning-and-control-0/)

[advanced-hawkeye-airborne-early-warning-and-control-0/](https://www.dscamilitary.com/press-media/major-arms-sales/japan-e-2d-advanced-hawkeye-airborne-early-warning-and-control-0/)> (eingesehen am 29.3.2021).

202 Vgl. Yong-han Park/Kyu-seok Shim, »Korean Military to Buy 40 More Fighter Jets from U.S.«, in: *Korea JoongAng Daily* (online), 25.8.2020, <<https://koreajoongangdaily.joins.com/2020/08/25/national/defense/F35-F35B-stealth-fighter/20200825172700453.html>> (eingesehen am 7.10.2020).

203 Vgl. DSCA, »Korea – P-8A Aircraft and Associated Support«, Washington, D.C., 2018, <<https://www.dscamilitary.com/major-arms-sales/korea-p-8a-aircraft-and-associated-support/>> (eingesehen am 7.10.2020).

204 Vgl. Seok-min Oh, »S. Korea to Bring in Two More Global Hawk Unmanned Aircraft This Month«, *Yonhap News Agency* (online), 9.4.2020, <<https://en.yna.co.kr/view/AEN20200409002800325>> (eingesehen am 7.10.2020).

205 Vgl. Alexandra Sakaki u. a., *Reluctant Warriors. Germany, Japan, and Their U.S. Alliance Dilemma*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2020.

206 Auch mit der Neuauslegung der Verfassung von 2014 kann das Recht auf kollektive Verteidigung nur ausgeübt werden, wenn eine konkrete Bedrohung für Japan besteht.

207 Laut Hintergrundgesprächen von Alexandra Sakaki in Tokio.

sprechen, die begrenzten militärischen Fähigkeiten angesichts wachsender regionaler Spannungen eher auf Japan und sein direktes Umfeld zu konzentrieren.²⁰⁸

Südkorea dagegen unterstützte die USA bereits im Vietnam-Krieg mit massivem Aufgebot.²⁰⁹ Seitdem hat sich Südkorea auch an anderen Missionen beteiligt, darunter etliche UN-Missionen, bei denen das Land nach Einschätzung des US-Außenministeriums einen »signifikanten« Beitrag leistet.²¹⁰ Zudem entsandte Südkorea zwischen 2003 und 2008 insgesamt etwa 3 000 Soldaten zum Kampfeinsatz in den Irak.²¹¹

Die tri- und plurilateralen Dimensionen der Allianzen

Die USA bekunden ein großes Interesse an der trilateralen Zusammenarbeit mit Japan und Südkorea.²¹² Washington sieht darin ein Signal für die Stärke des US-Bündnissystems und dessen Abschreckungsfähigkeit²¹³ und erhofft sich konkret auch operative Vorteile im Falle eines militärischen Konflikts auf der koreanischen Halbinsel. Denn dann wären die USA auf schnelle Verstärkung durch die in Japan stationierten

US-Truppen und damit auf Japans Kooperation angewiesen.²¹⁴ Darüber hinaus erhofft sich Washington von einer trilateralen Kooperation mehr Durchschlagskraft zur Durchsetzung der internationalen Sanktionen gegen Nordkorea.

Allerdings erschweren drei Faktoren die Zusammenarbeit in der Dreieckskonstellation. Erstens stehen ihr das historisch belastete Verhältnis zwischen Japan und Südkorea und die mangelnde Aufarbeitung der brutalen japanischen Kolonialzeit im Weg. Seit Ende 2018 stecken die bilateralen Beziehungen in einer tiefen Krise, ausgelöst durch einen Streit über die Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter.²¹⁵ Viele Koreaner lehnen vor diesem Hintergrund eine militärische oder sicherheitspolitische Kooperation ihres Landes mit dem ehemaligen Besatzer ab.

Zweitens fürchtet Seoul, dass China, Russland und Nordkorea als »nördliches Dreieck« ihrerseits enger zusammenarbeiten, wenn die USA, Japan und Südkorea dies tun.²¹⁶ Darin spiegelt sich Südkoreas Interesse wider, innerkoreanische Aussöhnungsmöglichkeiten nicht durch das US-Bündnissystem in Mitleidenschaft zu ziehen. Denn eine verstärkte Zusammenarbeit des »nördlichen Dreiecks« könnte Seouls diplomatische Spielräume im Umgang mit Nordkorea einschränken und die Fronten verhärten.

Drittens wird ein Ausbau zur trilateralen Kooperation durch die Asymmetrie in den Beziehungen behindert. Als sicherheitspolitischer Partner hat Japan für die USA, sehr zum Leidwesen Südkoreas, eine herausgehobene Bedeutung. Das hat unter anderem damit zu tun, dass Japan – anders als Südkorea – an für Washington bedeutsamen plurilateralen Formaten teilnimmt.

Für Washington ist Japans Teilnahme an plurilateralen Formaten wie der Quad von Bedeutung.

So gehört Japan zusammen mit den USA, Indien und Australien zur »Quad«, die in Washington als informelle Allianz gegenüber China begriffen wird. Aus Sicht der USA hat dieses Format erheblich an diplomatischer Bedeutung gewonnen, seit sich im

208 Vgl. Masaaki Kameda, »Defense Cooperation Guidelines with US Present New Roles, Risks for Japan«, in: *Japan Times* (online), 28.4.2015, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2015/04/28/national/politics-diplomacy/defense-cooperation-guidelines-u-s-present-new-roles-risks-japan/#.XHTJd6BCeM8>> (eingesehen am 13.10.2019).

209 Vgl. Youngshik D. Bong, »The U.S. – South Korea Alliance: Local, Regional, and Global Dimensions«, in: *Asian Politics and Policy*, 8 (2016) 1, S. 39 – 49 (46).

210 Department of State, »U.S. Security Cooperation with Korea: Fact Sheet«, Washington, D.C., 27.7.2020, <<https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-korea/>> (eingesehen am 8.10.2020).

211 Vgl. Bong, »The U.S.-South Korea Alliance: Local, Regional, and Global Dimensions« [wie Fn. 209], S. 46.

212 Vgl. beispielsweise Assistant-Secretary Stilwells Äußerungen in: »House Foreign Affairs Subcommittee On Asia, The Pacific and Non-Proliferation Holds Hearing on US Interests in East Asia and The Pacific«, *CQ Roll Call – CQ Transcriptions*, 18.9.2019

213 Vgl. NBR, *The Case for U.S.-ROK-Japan Trilateralism* [wie Fn. 70], S. 15; Chung M. Lee, *Prospects for US-South Korean-Japanese Trilateral Security Cooperation*, Washington, D.C.: Atlantic Council, Dezember 2018, S. 6, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2018/12/Prospects_for_US-South_Korean-Japanese_Trilateral_Security_Cooperation.pdf> (eingesehen am 29.10.2019).

214 Mit Japan haben die USA für diesen Fall einen gemeinsamen militärischen Operationsplan (OPLAN 5055).

215 Vgl. Alexandra Sakaki, *Japan-Südkorea-Beziehungen auf Talfahrt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2019 (SWP-Aktuell 42/2019), doi: 10.18449/2019A42.

216 Laut Hintergrundgesprächen der Autoren in Seoul.

September 2019 erstmals die Außenminister dieser vier Länder trafen.²¹⁷ Am Rande des zweiten Treffens auf dieser Ebene im Oktober 2020 befürwortete Außenminister Pompeo eine stärkere Institutionalisierung des Formats in Sicherheitsfragen,²¹⁸ auch wenn das Treffen Differenzen der vier Staaten beim Umgang mit China offenlegte.²¹⁹ Parallel zu solchen Überlegungen verstärkten die vier Länder bereits ihre Anstrengungen zum Ausbau der Verteidigungskooperation. Konkreten Ausdruck fand dies in der gemeinsame Marineübung *Malabar* im November 2020.²²⁰ Mit der Ausrichtung des – bedingt durch die Corona-Pandemie nur digitalen – ersten Quad-Gipfeltreffens im März 2021 unterstrich Präsident Biden die Bedeutung des Formats auch für seine Administration. Interesse an einer Mitgliedschaft in einer erweiterten Quad-Runde scheint Südkorea aber kaum zu haben, da es fürchtet, China könnte dies – erst recht, wenn eine engere verteidigungspolitische Zusammenarbeit vorgesehen ist – als Hinwendung zum amerikanischen Konfrontationskurs verstehen.²²¹

217 Vgl. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific. Advancing a Shared Vision*, Washington, D.C., 4.11.2019, S. 9, <<https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>> (eingesehen am 30.1.2020).

218 Vgl. Joel Gehrke, »Pompeo Moves to Fortify Indo-Pacific «Quad» Coalition That China Fears as «Mini-NATO»«, in: *Washington Examiner* (online), 6.10.2020, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/pompeo-moves-to-fortify-indo-pacific-quad-coalition-that-china-fears-as-mini-nato?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=EBB%2010.07.20&utm_term=Editorial%20-%20Early%20Bird%20Brief> (eingesehen am 7.10.2020).

219 Vgl. Patrick Welter, »Unterschiedlich heftig gegen China«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 7.10.2020, <<https://zeitung.faz.net/faz/politik/2020-10-07/unterschiedlich-heftig-gegen-china/515497.html>> (eingesehen am 7.10.2020).

220 Vgl. Salvatore Babones, »The Quad's Malabar Exercises Point the Way to an Asian NATO«, in: *Foreign Policy* (online), 25.11.2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/11/25/india-japan-australia-u-s-quad-alliance-nato/>> (eingesehen am 27.1.2021); Till Fähnders, »Klinkenputzen gegen Chinas Einfluss. Washington bemüht sich in Asien um neue Bündnisse – etwa mit Indien«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 28.10.2020, <<https://zeitung.faz.net/faz/politik/2020-10-28/klinkenputzen-gegen-chinas-einfluss/524471.html>> (eingesehen am 28.10.2020).

221 So warnte im Oktober 2020 beispielsweise Moon Jae-ins außenpolitischer Berater Moon Chung-in. Vgl. »Seoul's Participation in «Quad» May Jeopardize Regional Security:

Von Bedeutung ist für Washington neben der Quad die trilaterale sicherheitspolitische Kooperation mit Japan und Australien – nicht zuletzt in puncto Raketenabwehr sowie Zusammenarbeit der Geheimdienste. So unterzeichneten die drei Länder im Oktober 2019 ein *Trilateral Information Sharing Agreement* (TISA).²²²

Aus Sicht Südkoreas läuft die Bevorzugung Japans durch die USA den eigenen Interessen zuwider. Denn Washington befördere eine »Militarisierung« Japans unter Abe, unterlasse es aber, Tokio beim Thema Geschichtsrevisionismus entschieden entgegenzutreten.²²³ Zwar haben sich sowohl die Obama- als auch die Trump-Administration für die Verbesserung der japanisch-südkoreanischen Beziehungen eingesetzt.²²⁴ Beispielsweise soll Washington – noch während der Amtszeit Obamas – darauf hingewirkt haben, dass Tokio und Seoul 2016 ein *General Security of Military Information Agreement* (GSOMIA) über den Austausch von Geheimdienstinformationen unterzeichneten. Die Trump-Administration wirkte ihrerseits 2019 auf die südkoreanische Regierung ein, ihre Drohung aufzugeben, das GSOMIA mit Japan vor dem Hintergrund des Zwangsarbeiter-Streits auslaufen zu lassen.

Eine Reihe japanischer und südkoreanischer Außenpolitik-Experten kritisiert jedoch, dass die Trump-Regierung zu wenig oder zu spät eingegriffen habe. Und trotz mehrerer trilateraler Treffen auf verschiedenen Ebenen führten diese zu keiner merklichen Verbesserung im angespannten Verhältnis zwischen Tokio und Seoul.²²⁵ Daran war Präsident

S. Korean Adviser«, in: *Korea Herald* (online), 28.10.2020, <<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20201028000177>> (eingesehen am 30.10.2020).

222 Vgl. Davidson, »The United States' Interests in the Indo-Pacific« [wie Fn. 12].

223 Vgl. Youngshik D. Bong, »ROK and US Views on the Foreign Policy of the Abe Administration«, in: Gilbert Rozman (Hg.), *Asia's Alliance Triangle. US–Japan–South Korea Relations at a Tumultuous Time*, New York: Palgrave Macmillan, 2015 (Asan-Palgrave Macmillan Series), S. 61–73 (69f).

224 Vgl. Mark E. Manyin u. a., *U.S.–South Korea Relations*, Washington, D.C.: CRS, 23.5.2019 (CRS Report, Nr. R41481), S. 9, <<https://fas.org/sgp/crs/row/R41481.pdf>> (eingesehen am 1.11.2019).

225 Laut dem für die Region zuständigen Assistant Secretary im US-Außenministerium, David R. Stilwell, gab es bis September 2019 im trilateralen Format beispielsweise acht Treffen auf Außenministerebene sowie zwei Gipfeltreffen. Vgl. »House Foreign Affairs Subcommittee On Asia« [wie Fn. 12].

Trump nach Einschätzung seines Sicherheitsberaters Bolton persönlich auch nicht interessiert.²²⁶

Die Biden-Administration brachte ihr Interesse an trilateraler Kooperation mit Japan und Südkorea bei »Zwei-plus-zwei«-Treffen der Außen- und Verteidigungsminister im März 2021 dagegen explizit zum Ausdruck; sie richtet Anfang April 2021 erstmalig ein trilaterales Treffen der jeweiligen Nationalen Sicherheitsberater aus.²²⁷ Ob Präsident Biden bessere Vermittlungserfolge erzielen wird als die Vorgängerregierungen, ist angesichts der tiefen Kluft zwischen den beiden asiatischen Verbündeten allerdings offen.

226 Vgl. Bolton, *The Room Where It Happened* [wie Fn. 74], Kapitel 11.

227 Vgl. Ji-yoon Lee, »S. Korea, US, Japan to Hold High-level Talks Next Week«, in: *Korea Herald* (online), 24.3.2021, <<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20210324000908>> (eingesehen am 26.3.2021).

Innenpolitische Debatten und Konflikte

Der innenpolitische Rückhalt in den jeweiligen Hauptstädten ist ein wesentlicher Indikator für die Stärke einer Allianz. Trotz der kritischen Haltung Trumps gab es auch während seiner Präsidentschaft eine breite überparteiliche Unterstützung für die Bündnisse mit Japan und Südkorea. Für Präsident Biden ist die Stärkung der verteidigungspolitischen Bündnisse, zumal im indo-pazifischen Raum, ein Kernanliegen. In Japan stößt die US-zentrierte Sicherheitspolitik nur in der Präfektur Okinawa auf Kritik, wo sich viele US-Kräfte bündeln. Auch im politisch polarisierten Südkorea ist der Rückhalt für die Allianz groß. Allerdings divergieren die außenpolitischen Prioritäten des sogenannten progressiven Lagers häufig dann mit denen Washingtons, wenn es um Nordkorea geht. Kontrovers wird außerdem über Seouls Umgang mit der sino-amerikanischen Rivalität diskutiert.

USA

In Washington genießen die beiden Allianzen mit Japan und Südkorea nach wie vor breite Unterstützung im Kongress, in weiten Teilen der Bürokratie sowie im Militär. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der wachsenden Spannungen mit China. In Washington hat sich in den letzten 15 Jahren ein chinakritischer Konsens verfestigt, den weite Teile von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft teilen.²²⁸ Dazu zählen auch Demokraten, die in der Außenpolitik traditionell eher auf Diplomatie und nicht-militärische Mittel setzen. Der seinerzeit stellvertretende Vorsitzende im außenpolitischen Ausschuss

²²⁸ Vgl. Marco Overhaus/Peter Rudolf/Laura von Daniels, »Die Wahrnehmung Chinas in den USA«, in: Lippert/Perthes (Hg.), *Strategische Rivalität zwischen USA und China* [wie Fn. 100], S. 17–21 (17), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/strategische-rivalitaet-zwischen-usa-und-china/>> (eingesehen am 17.4.2020).

des Senats, der Demokrat Robert Menendez, warf der Trump-Administration beispielsweise vor, sie sei nicht in der Lage, China effektiv abzuschrecken – insbesondere im Südchinesischen Meer.²²⁹ Biden hielt Trump im Wahlkampf ebenfalls Schwäche im Umgang mit Peking vor.²³⁰

Im Kongress sowie im Pentagon herrscht die Sichtweise vor, die amerikanischen Allianzen mit Südkorea und Japan verschafften den USA einen strategischen Vorteil, den es zu bewahren gelte. Trotzdem ist die Haltung des Präsidenten wichtig, denn sicherheits- und verteidigungspolitische Entscheidungen werden, vor allem in Krisensituationen, im Weißen Haus getroffen. US-Präsident Trump ließ Pentagon und Kongress bei bedeutsamen bündnispolitischen Entschlüssen außen vor – so etwa bei der Ankündigung der Truppenreduktion in Deutschland.

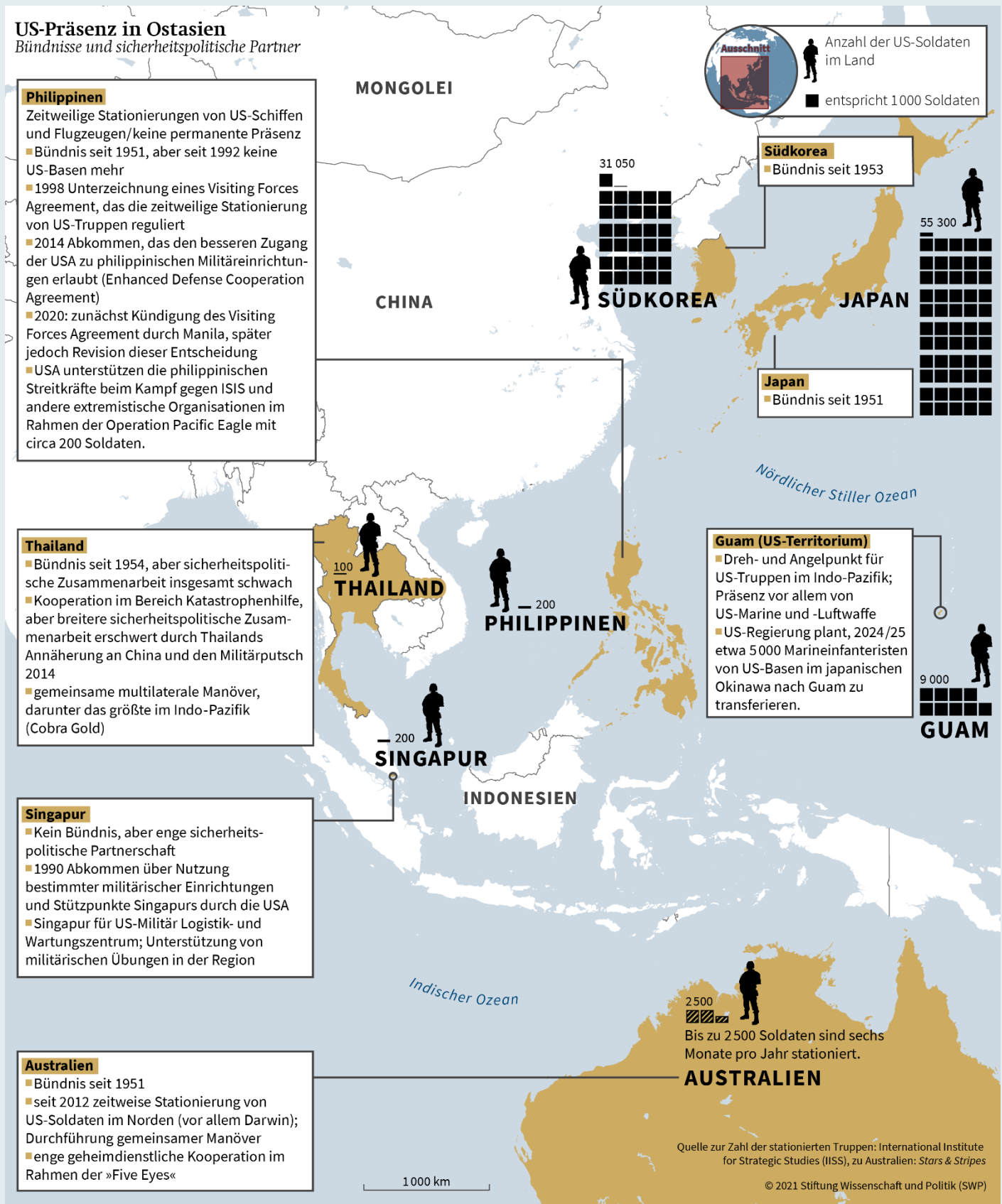
Auf das Management amerikanischer Bündnisse – ob es um die Größe und Anzahl gemeinsamer Militärübungen, die Stationierung bzw. den Abzug von US-Truppen oder die Umsetzung bzw. Beendigung von Bündnisverträgen geht – hat der Kongress nur eingeschränkt Einfluss.²³¹ Am ehesten kann er die Haushaltsgesetzgebung als Hebel einsetzen, um eine bestimmte bündnispolitische Maßnahme zu forcieren oder zu blockieren. Das erfordert allerdings ein hohes Maß an parteiübergreifendem politischem Willen. Oft sind Resolutionen und Gesetzesentwürfe des Kongresses nur von symbolischer Bedeutung, da sie rechtlich nicht bindend sind.

²²⁹ Vgl. »Senate Foreign Relations Committee Holds Hearing on US Policy in the Indo-Pacific«, *CQ Roll Call – CQ Transcriptions*, 18.9.2019.

²³⁰ Vgl. Colum Lynch, »Biden Camp Tries to Walk Fine Line on China«, in: *Foreign Policy* (online), 11.6.2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/06/11/biden-presidential-election-china-trump-asian-americans/>> (eingesehen am 16.6.2020).

²³¹ Zum Kräfteverhältnis zwischen Kongress und Präsident im Zusammenhang mit der US-amerikanischen Nato-Politik vgl. Overhaus, *Eine Frage der Glaubwürdigkeit* [wie Fn. 130], S. 17f.

Grafik 3



Resolutionen und Gesetzentwürfe des Kongresses haben für die Bündnispolitik symbolisches Gewicht.

Die Bedeutung der überparteilichen Unterstützung für die US-Allianzen in Washington könnte nach dem Wahlsieg des Bündnisbefürworters Joe Biden wieder in Vergessenheit geraten. Doch in der Präsidentschaftswahl 2020 gelang es Trump, 74 Millionen Stimmen – und damit zehn Millionen mehr als 2016 – auf sich zu vereinen, was darauf hindeutet, dass »Trumpismus« und »America First« einflussreiche politische Strömungen bleiben werden. Das gilt vor allem in der Republikanischen Partei.

Trump's Allianzpolitik gegenüber Japan und Korea traf in drei Bereichen auf Widerstand in Kongress und Administration: bei der Frage der finanziellen Lastenteilung, der Debatte um mögliche Truppenreduktionen und bei der Entscheidung, gemeinsame Großübungen mit Südkorea zu beenden.

In beiden Parteien im US-Kongress gab es Kritik an den »exzessiven Forderungen« (so die Formulierung des republikanischen Senators Cory Gardner)²³² seitens der Trump-Administration an Seoul, den Beitrag zu den Stationierungskosten der US-Truppen zu erhöhen. Dennoch fand Trumps Haltung unter republikanischen Abgeordneten auch Zustimmung.²³³ Zudem drängten einige republikanische Abgeordnete und Senatoren darauf, die Bündnispartner sollten, beispielsweise durch Beteiligung an *Freedom of Navigation Operations* (FONOPS) im Südchinesischen Meer, sicherheitspolitisch aktiver werden.²³⁴

Die laut Medienberichten angestellten Überlegungen Trumps zur Truppenreduktion in Südkorea fanden in Kongress und Pentagon ebenfalls wenig Unterstützung. Der Kongress machte 2019 wie 2020 in seinen Haushaltsgesetzen für das Verteidigungsministerium Vorgaben, die einen solchen Truppenabzug erschweren sollten.

So untersagt der *National Defense Authorization Act* (NDAA) für das Haushaltsjahr 2020 dem Pentagon einen Abbau des Truppenumfangs von 28 500 Soldaten – Ausdruck des überparteilichen Konsenses im Kongress zugunsten des Bündnisses. In der Praxis hätte das Gesetz den Präsidenten aber kaum aufgehalten. Ein Abzug wäre nach wie vor möglich, wenn der Verteidigungsminister erklärt, dass dies den Interessen der USA dient, die Sicherheit der Bündnispartner nicht gefährdet und Letztere vor einem Abzug konsultiert würden.²³⁵ Da Präsident Biden inzwischen keinen Truppenabzug aus Südkorea mehr ins Auge fasst, ist ein Konflikt mit dem Kongress in dieser Frage ohnehin erst einmal vom Tisch.

Mit dem *Asia Reassurance Initiative Act* (ARIA), der im Dezember 2018 in Kraft trat, soll überdies die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den asiatischen Verbündeten intensiviert und die Militärpräsenz im Indo-Pazifik untermauert werden.²³⁶ Die von Republikanern und Demokraten gemeinsam unterstützte *Pacific Deterrence Initiative* (PDI) sieht zudem als Bestandteil des Verteidigungsbudgets für 2021 zusätzliche Mittel in Höhe von 2,2 Milliarden US-Dollar für Abschreckung und Rückversicherung im Indo-Pazifik vor.²³⁷ Des Weiteren beauftragt der Kongress das Pentagon in dem Haushaltsgesetz damit, geeignete Maßnahmen für die Ausgestaltung der PDI in den kommenden Jahren zu erarbeiten. Diese Maßnahmen zielen in erster Linie darauf, die militärische Entwicklung Chinas im Blick zu behalten.

Etwaige Szenarien für eine Truppenreduktion in Südkorea oder Japan lehnt auch das US-Militär ab, da dies als militärische Schwächung gegenüber China und Nordkorea gedeutet werden könnte. Sowohl Admiral Philip S. Davidson, der Chef des amerikanischen Indo-Pazifik-Kommandos, als auch General Robert B. Abrams, der Kommandant der

232 »Senate Foreign Relations Subcommittee on East Asia, The Pacific and International Cybersecurity Policy Holds Hearing on North Korea«, *CQ Roll Call – CQ Transcriptions*, 25.2.2020.

233 Vgl. »House Armed Services Committee Holds Hearing on Korean Peninsula Security« [wie Fn. 108]. Vgl. hier die Aussage des republikanischen Abgeordneten Austin Scott aus Georgia.

234 Vgl. U.S. Senate Committee on Armed Services, *Stenographic Transcript* [wie Fn. 96]; U.S. House of Representatives – Armed Services Committee, »National Security Challenges« [wie Fn. 134].

235 Vgl. U.S. Senate Committee on Armed Services, *FY NDAA Summary*, Washington, D.C., 2019, S. 12f, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/FY20%20NDAA%20Conference%20Summary%20_%20FINAL.pdf> (eingesehen am 1.7.2020).

236 Vgl. Michael F. Martin u. a., *The Asia Reassurance Initiative Act (ARIA) of 2018*, Washington, D.C.: CRS, 4.4.2019 (In Focus, Nr. 11148), S. 1.

237 Vgl. U.S. Congress, *Text – H.R. 6395 – 116th Congress (2019–2020): National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021*, Dezember 2020, <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6395/text/enr?q=%7B%22search%22%3A%5B%22HR+6395%22%5D%7D&r=1>> (eingesehen am 1.2.2021).

USA in Südkorea, haben vor dem Kongress die Auffassung vertreten, dass die gegenwärtige Zahl der US-Truppen in Südkorea »angemessen« sei, um eine glaubwürdige Abschreckung gegenüber Nordkorea zu gewährleisten.²³⁸ Abrams warnte zudem, ein substanzieller Truppenabzug berge erhebliche »taktische« und »operative« Risiken, solange es »keine Veränderungen auf der anderen Seite der militärischen Demarkationslinie« gebe.²³⁹

Im US-Kongress stieß schließlich auch das Ende großer Militärübungen mit Südkorea auf überparteiliche Ablehnung – sowohl aus bündnispolitischen und militärischen als auch aus verhandlungstaktischen Gründen. Der ehemals stellvertretende Vorsitzende – heute Vorsitzende – des Streitkräfteausschusses im US-Senat, Jack Reed von den Demokraten, äußerte beispielsweise die Sorge, dass dieser Schritt die militärische Einsatzbereitschaft beeinträchtigen könnte.²⁴⁰ Der republikanische Senator Cory Gardner forderte, die Militärübungen mit Südkorea in vollem Umfang wiederaufzunehmen – wie vor Beginn der Gipfeldiplomatie zwischen Trump und Nordkoreas Machthaber Kim Jong-un.²⁴¹

Grundsätzliches scheint sich an der überparteilichen Unterstützung für die Bündnisse mit Japan und Südkorea auch nach den Wahlen vom November 2020 nicht zu ändern. Die Demokraten haben nach den beiden Stichwahlen in Georgia im Januar 2021 zwar im Senat eine knappe Mehrheit errungen (wenn man die Stimme von Vizepräsidentin Kamala Harris als »tie breaker« berücksichtigt), im Repräsentantenhaus ist ihre Mehrheit aber geschrumpft. Angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse im Kongress könnte daher – zumindest in der Sicherheitspolitik – der Einfluss des »progressiven Flügels« der Demokratischen Partei schwinden, der sich beispielsweise für eine deutliche Reduzierung der Verteidigungsausgaben ausgesprochen hat.

238 U.S. House of Representatives – Armed Services Committee, »National Security Challenges« [wie Fn. 134].

239 U.S. Senate Committee on Armed Services, *Stenographic Transcript* [wie Fn. 96].

240 Vgl. ebd.

241 Vgl. »Senate Foreign Relations Subcommittee on East Asia« [wie Fn. 232].

Japan

Innenpolitisch herrscht in Japan weitgehend Einigkeit über die zentrale Bedeutung des Bündnisses für die eigene Sicherheitspolitik.²⁴² Die von der Liberal-Demokratischen Partei (LDP) geführte Regierung – bis September 2020 unter Premierminister Abe und seitdem unter Premierminister Suga – hat sich entsprechend bemüht, gute Beziehungen sowohl zur Trump- als auch zur Biden-Administration aufzubauen.

Die ohnehin relativ schwache oppositionelle Konstitutionell-Demokratische Partei Japans (CDP) stellt sich nicht nennenswert gegen diese Politik. Zwischen 2009 und 2012 wurde die LDP in ihrer langjährigen Regierungsführung von der Opposition abgelöst – damals die Demokratische Partei Japans (DPJ), die Vorläuferin der CDP. Einige DPJ-Mitglieder schienen zwar zunächst eine US-kritischere Politik zu befürworten. Der damalige DPJ-Generalsekretär Ichiro Ozawa schlug im Februar 2009 beispielsweise vor, alle US-Truppen mit Ausnahme der siebten Flotte aus Japan abzuziehen, wobei er später klarstellte, dass dies eine Aufstockung der japanischen Streitkräfte voraussetze.²⁴³ Allerdings riefen derartige Verlautbarungen deutlichen Widerspruch hervor, sowohl innerhalb Japans als auch vonseiten der USA. Angesichts wachsender sicherheitspolitischer Spannungen mit China und Nordkorea schwenkte die DPJ denn auch unter Premierminister Yoshihiko Noda 2011 auf eine pro-amerikanische Haltung um.²⁴⁴ Rückhalt erfährt die US-zentrierte Außenpolitikstrategie auch aus der Ministerialbürokratie und in der Bevölkerung.

Allein in der Präfektur Okinawa stößt die enge sicherheitspolitische Anlehnung an die USA auf Widerstand.

Allein in der im Südwesten gelegenen Präfektur Okinawa stößt die enge sicherheitspolitische Anlehnung

242 Vgl. Yuichi Hosoya, *A Japanese Perspective*, 2.2.2017, <<http://www.theasanforum.org/a-japanese-perspective-6>> (eingesehen am 12.6.2020).

243 Vgl. Andrew Oros/Yuki Tatsumi, *Global Security Watch: Japan*, Santa Barbara, Calif.: Praeger, 2010 (Global Security Watch), S. 89.

244 Vgl. Christopher W. Hughes, »The Democratic Party of Japan's New (But Failing) Grand Security Strategy: From »Reluctant Realism« to »Resentful Realism?«, in: *Journal of Japanese Studies*, 38 (2012) 1, S. 109–140 (138).

nung an die USA auf Widerstand. Mehr als die Hälfte der amerikanischen Soldaten in Japan ist auf der Hauptinsel Okinawa stationiert, obwohl deren Landmasse nur etwa ein Prozent der Gesamtfläche Japans ausmacht.²⁴⁵ Ihr Aufenthalt verursacht aus Sicht vieler Ansässiger eine unverhältnismäßig hohe Belastung, etwa hinsichtlich Umweltverschmutzung oder Kriminalität.²⁴⁶ Regelmäßig kommt es daher zu Protesten gegen die dortigen US-Basen. Die Zentralregierung hat seit den 1990er Jahren in Absprache mit Washington Maßnahmen getroffen, um die US-Präsenz auf der Insel zu reduzieren sowie Landflächen freizugeben. Gleichzeitig betont Tokio aber die strategische Nähe Okinawas zu wichtigen Handelsrouten sowie zu »möglichen Konfliktgebieten [...], einschließlich der koreanischen Halbinsel und der Straße von Taiwan«.²⁴⁷ Im Kontext des Bündnisses mit den USA sei Okinawa daher wichtig für die Sicherheit Japans und der Region, so das japanische Verteidigungsministerium.²⁴⁸

In den letzten Jahren haben sich die Fronten zwischen der Protestbewegung in Okinawa und der Zentralregierung in Tokio deutlich verhärtet.²⁴⁹ Ein Hauptstreitthema ist die bereits 1996 von Japan und den USA vereinbarte Schließung der Marine Corps Air Station Futenma in der Stadt Ginowan (vgl. Grafik 2, S. 25). Die geplante Verlegung des Stützpunkts an die Bucht von Henoko, ein weniger dicht besiedeltes Gebiet im Nordosten Okinawas, stößt auch dort auf Ablehnung. Protestbewegung und Verzögerungen beim Bau in Henoko haben das Bündnisverhältnis bisher aber kaum belastet, da der Stützpunkt Futenma den US-Truppen weiterhin zur Verfügung steht.

Umstrittener als das Bündnis selbst sind in Japan die eigene Rolle darin und die eigenen Beiträge. Nach wie vor verbreitet sind in der Bevölkerung anti-mili-

taristische Einstellungen,²⁵⁰ weshalb beispielsweise die Neuinterpretation der Verfassung 2014, nach der Japan eingeschränkt das Recht auf kollektive Selbstverteidigung ausüben darf, zu heftigen Debatten führte. Kritiker befürchten, dass Japan ungewollt in militärische Konflikte der USA hineingezogen werden könnte.²⁵¹

Innenpolitisch ebenfalls strittig ist die Frage, wie sich Japan militärisch in den kommenden Jahren aufstellen soll. Die bisherige Arbeitsteilung im Bündnis sah vor, dass Japan als »Schild« für seine Verteidigung zuständig ist, während die USA als »Schwert« offensive Fähigkeiten vorhalten. Doch immer mehr Politiker und Sicherheitsexperten stellen diese Aufteilung angesichts der Rüstungstendenzen in der Region infrage.²⁵² Mitglieder der regierenden LDP befürworten schon seit einigen Jahren die Anschaffung von Waffen für Angriffe auf gegnerische Raketenbasen und finden damit positive Resonanz in Washington.²⁵³ Widerstand gegen derartige Pläne gibt es aber unter anderem bei der Komeito, der Koalitionspartnerin der LDP.²⁵⁴

Südkorea

Südkorea ist ein politisch tief gespaltenes Land – vor allem, wenn es um Fragen der Nordkoreapolitik geht. Die sogenannten Progressiven, die unter Präsident Moon die Regierung stellen, und die konservative Opposition haben unterschiedliche Sichtweisen auf das Bündnis mit den USA. Die Darstellung des progressiven Lagers als anti-amerikanisch und pro-nord-

245 Vgl. Emma Chanlett-Avery u. a., *U.S. Military Presence on Okinawa and Realignment to Guam*, Washington, D.C.: CRS, 9.4.2019 (In Focus, Nr. IF10672), S. 1, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10672/2>> (eingesehen am 24.6.2020).

246 Vgl. Ken V. Hijino/Gabriele Vogt, »Identity Politics in Okinawan Elections: The Emergence of Regional Populism«, in: *Japan Forum* (September 2019), doi: 10.1080/09555803.2019.1646784.

247 Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2019* [wie Fn. 19], S. 333.

248 Vgl. ebd.

249 Vgl. Hijino/Vogt, »Identity Politics in Okinawan Elections« [wie Fn. 246].

250 Vgl. Sakaki u. a., *Reluctant Warriors* [wie Fn. 205].

251 Vgl. ebd., S. 86.

252 Vgl. Motoko Rich, »A Fraught Proposal for a Pacifist Japan: Should It Acquire Missiles?«, in: *New York Times*, 17.8.2020.

253 Vgl. Ryo Nakamura, »US Considers Midrange Missile Deployment in Asia to Counter China«, in: *Nikkei Asia* (online), 15.8.2020, <<https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/US-considers-midrange-missile-deployment-in-Asia-to-counter-China>> (eingesehen am 1.9.2020).

254 Vgl. »LDP Lays Groundwork to Consider Equipping Japan with Attack Capabilities« in: *Japan Times* (online), 24.6.2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/06/24/national/ldp-lays-groundwork-consider-equipping-japan-attack-capabilities/#.X0Ze_ntCQuU> (eingesehen am 26.8.2020).

koreanisch greift jedoch zu kurz.²⁵⁵ Eine grundsätzlich anti-amerikanische Haltung findet sich allenfalls bei einer kleinen Minderheit der progressiven Kräfte.²⁵⁶

Insgesamt gibt es über politische Grenzen hinweg eine breite Unterstützung für die Allianz – sowohl unter politischen Führungskräften als auch in der Bevölkerung.²⁵⁷ Die USA gelten angesichts der wachsenden Bedrohung aus Nordkorea nicht nur als wichtigster Sicherheitspartner Seouls, sie sind nach China auch zweitwichtigster Handelspartner. Das Bündnis kommt zudem Seouls politischem Gewicht auf der internationalen Bühne zugute. Südkorea, das sich oft als »Garnele unter Walen« sieht, kann sich an der Seite der USA besser gegenüber den Schwergewichten China und Japan behaupten.²⁵⁸

Dennoch vertritt das progressive Lager kritischere Positionen gegenüber den USA als die Konservativen. Zwei Faktoren beeinflussen diese Haltung. Erstens haben viele Vertreter der Progressiven – einschließlich Präsident Moon – ihre politischen Wurzeln in der Demokratiebewegung, die sich insbesondere in den 1980er Jahren gegen die damalige Militärdiktatur wandte.²⁵⁹ Washington hingegen stützte im Zuge seiner anti-kommunistischen Eindämmungspolitik während des Kalten Kriegs lange Zeit die südkoreanische Militärdiktatur und nahm dabei deren brutale Unterdrückungsmaßnahmen in Kauf.²⁶⁰ Progressive

Kräfte in Südkorea glauben zudem, dass Washingtons Politik auf der koreanischen Halbinsel primär durch eigene Interessen bestimmt wird. Trumps »America First«-Programmatik und die an Seoul gerichteten finanziellen Forderungen bestärkten sie in dieser Auffassung.

Zweitens möchten die Progressiven durch Kooperation, Dialog und Austausch einen innerkoreanischen Aussöhnungs- und Friedensprozess in Gang setzen. Washington, dessen oberste Ziele Abschreckung und Denuklearisierung lauten, nehmen sie dabei oft als Hindernis wahr.²⁶¹

Von den USA erwarten die Progressiven, dass sie Seoul genügend Spielraum für politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Austausch mit Nordkorea lassen. Mehr noch: Sie hoffen, dass Washington selbst zum Abbau von Spannungen beiträgt. Lee Jong-seok, der Vorsitzende des südkoreanischen *National Security Council*, schlägt beispielsweise vor, dass die USA und Südkorea auf gemeinsame Militärübungen verzichten, solange Gespräche mit Nordkorea in Gang sind.²⁶² Darüber hinaus fordert Moon Jae-ins außenpolitischer Berater Moon Chung-in, die USA sollten in Betracht ziehen, den Korea-Krieg offiziell für beendet zu erklären.²⁶³

Die Frustration der Progressiven über Seouls beschränkte Handlungsmöglichkeiten gegenüber Pjöngjang hat zugenommen.

Die Frustration der Progressiven über Seouls beschränkte Handlungsmöglichkeiten gegenüber Pjöngjang hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Internationale Sanktionen, die 2016 und 2017 noch erheblich verschärft wurden, verhindern praktisch jede Kooperation im Wirtschaftsbereich.²⁶⁴

²⁵⁵ Vgl. Haesook Chae/Steven Kim, »Conservatives and Progressives in South Korea«, in: *The Washington Quarterly*, 31 (2008) 4, S. 77–95.

²⁵⁶ Vgl. Moon/Boo, »Coping with China's Rise« [wie Fn. 43].

²⁵⁷ Vgl. Evans J. Revere, *The U.S.–ROK Alliance. Projecting U.S. Power and Preserving Stability in Northeast Asia*, Washington, D.C., Juli 2016, S. 4, <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Paper-3.pdf>>.

²⁵⁸ Vgl. Kang Choi, »Op-ed: Who Fears South Korea?«, in: *Chosun Ilbo* (online), 11.7.2020, <<https://en.asaninst.org/contents/the-chosun-ilbo-op-ed-who-fears-south-korea-july-11-2020/>> (eingesehen am 24.8.2020); Chaibong Hahn, »South Korea's Progressives and the U.S. – ROK Alliance«, in: Korea Economic Institute of America (Hg.), *Dynamic Forces on the Korean Peninsula: Strategic and Economic Implications*, Washington, D.C., 2007 (Joint U.S. – Korea Academic Studies, Bd. 17), S. 188–201 (193).

²⁵⁹ Vgl. Sakaki, *Japan-Südkorea-Beziehungen auf Talfahrt* [wie Fn. 215].

²⁶⁰ Vgl. Michael Fuchs/Abigail Bard, *How to Create a Durable U.S.–South Korea Alliance. Finding Common Ground among Progressives*, Washington, D.C.: Center for American Progress, 20.8.2019, <<https://www.americanprogress.org/issues/>

[security/reports/2019/08/20/473713/create-durable-u-s-south-korea-alliance/](https://www.americanprogress.org/issues/) (eingesehen am 21.3.2021).

²⁶¹ Vgl. Ki-chul Back, »It's Time to Abandon Trump's Diplomacy and Turn to Kim Dae-jung's »Open Autonomy««, in: *Hankyoreh* (online), 25.6.2020, <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_editorial/950964.html> (eingesehen am 26.8.2020).

²⁶² Vgl. Park, »A Talk on How to Warm the Chill in N. Korea – US Relations« [wie Fn. 77].

²⁶³ Vgl. ebd.

²⁶⁴ Vgl. Kang Choi u. a., *The Shifting Environment in Northeast Asia and Our Responses*, Seoul: Asan Institute for Policy Studies, 30.9.2019 (Asan Institute Issue Briefs), <<http://en.asaninst.org/>

Enttäuscht über mangelnde Fortschritte im innerkoreanischen Verhältnis fordern immer mehr Stimmen im progressiven Lager, dass Seoul in seiner Nordkorea-Politik mehr Unabhängigkeit von den USA zeigt – wohl wissend, dass Washington dem kritisch gegenübersteht.²⁶⁵ Einer der prominentesten Vertreter dieser Forderung ist der im Juli 2020 von Moon neu ernannte Vereinigungsminister Lee In-young. Lee sprach sich beispielsweise dafür aus, dem Norden Essen und Düngemittel sowie medizinische und pharmazeutische Hilfsleistungen anzubieten, ohne auf die Zustimmung der USA zu warten.²⁶⁶

Das konservative Lager Südkoreas setzt dagegen auf Abschreckung und ein starkes Bündnis mit den USA und kritisiert die Progressiven für Zugeständnisse gegenüber Nordkorea. So sprach sich die größte Oppositionspartei, die konservative *United Futures Party*, beispielsweise gegen den Vorschlag aus, den Korea-Krieg für beendet zu erklären.²⁶⁷

Innenpolitisch umstritten ist auch die Frage, wie sich Seoul zwischen den USA und China positionieren sollte. Die bisherige Strategie des »Durchlaviens« mit guten Beziehungen zu beiden Partnern gerät unter Druck, wie die damalige Außenministerin Kang Kyung-wha im Juli 2020 zugab.²⁶⁸ Das gilt gerade im Bereich Wirtschaft und Technologie, etwa im Huawei-Streit.²⁶⁹ Trotzdem findet die Strategie des »Durchlaviens« weiterhin unter politischen Eliten und Experten breiten Zuspruch. Einige wie Ahn Sung Kyoo vom Think Tank Asan Institute for Policy Studies plädieren allerdings dafür, in kritischen Fällen dem

Sicherheitsbündnis mit den USA Vorrang zu geben, auch wenn gute Beziehungen zu Peking wichtig wären.²⁷⁰

Das progressive Lager hofft dagegen darauf, dass eine Verbesserung der innerkoreanischen Beziehungen dem sicherheitspolitischen Dilemma Seouls, sich zwischen China und den USA entscheiden zu müssen, die Schärfe nehmen könnte.²⁷¹ Durch Erfolge im direkten Dialog mit Pjöngjang wäre Südkorea bei dem Bestreben, Stabilität auf der Halbinsel zu sichern und Fortschritte mit dem Norden zu erzielen, weniger auf die USA oder China angewiesen. Möglicherweise könnte eine positive Dynamik in den Beziehungen der Koreas auch helfen, Spannungen zwischen den Großmächten abzubauen, so die Erwartung.²⁷²

Eher unwahrscheinlich erscheint indes, dass Seoul sich China gegenüber auf eine einseitige Gefolgschaft einlässt. Südkoreas Sicht auf seinen großen Nachbarn ist nachhaltig negativ geprägt vom Streit um das Raketenabwehrsystem THAAD und von Pekings kompromisslosem Auftreten in Innen- und Außenpolitik.²⁷³ Dennoch geben Präsidentenberater Moon Chung-in und der Politikwissenschaftler Boo Seung-chang zu bedenken, dass diese Option mehr Zuspruch bekäme, sollte die Machtbalance sich weiterhin zugunsten Chinas verschieben.²⁷⁴

contents/the-shifting-environment-in-northeast-asia-and-our-responses/> (eingesehen am 24.8.2020).

265 Vgl. Park, »A Talk on How to Warm the Chill in N. Korea – US Relations« [wie Fn. 77].

266 Vgl. »Editorial: S. Korea – US Joint Exercises Need to Be Delayed to Enable Bold Change in Inter-Korean Dialogue«, in: *Hankyoreh* (online), 22.7.2020, <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_editorial/954774.html> (eingesehen am 21.8.2020).

267 Vgl. Da-min Jung, »Resolution Sought to Declare End of Korean War«, in: *Korea Times* (online), 15.6.2020, <http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/06/356_291222.html> (eingesehen am 24.8.2020).

268 Vgl. Whan-woo Yi, »US – China Row Calls Korea's Strategic Ambiguity into Question«, in: *Korea Times*, 12.8.2020.

269 Vgl. John Hemmings/Sungmin Cho, *South Korea's Growing 5G Dilemma*, Washington, D.C.: CSIS, 7.7.2020 (Report), <<https://www.csis.org/analysis/south-koreas-growing-5g-dilemma>> (eingesehen am 24.8.2020).

270 Vgl. Sung Kyoo Ahn, *The Fate of South Korea's Strategic Ambiguity to the US and China*, Brüssel, Juli 2020 (Korea Foundation [KF]/Vrije Universiteit Brussel [VUB], Policy Brief 2020/10), <https://www.korea-chair.eu/wp-content/uploads/2020/08/KFVUB_Policy-Brief-2020-10.pdf> (eingesehen am 2.9.2020).

271 Vgl. »Interview with Moon Chung-In: Korea Urged to Design New Foreign Policy, Security Strategy«, in: *Korea Times*, 17.5.2020.

272 Vgl. Je-hae Do, »US – China Conflict: South Korea Stuck between Rock and Hard Places«, in: *Korea Times*, 29.5.2020.

273 Vgl. Kang Choi, *How Should We Resolve Tension with China?*, Seoul: Asan Institute for Policy Studies, 20.7.2016 (Asan Institute Blog), <<http://en.asaninst.org/contents/how-should-we-resolve-tension-with-china/>> (eingesehen am 24.8.2020).

274 Vgl. Moon/Boo, »Coping with China's Rise« [wie Fn. 43].

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Bündnisse mit Japan und Südkorea bilden das Fundament des amerikanischen Sicherheitsengagements in Asien und im Indo-Pazifik. Sie heben sich durch die relativ enge Kooperation, die Existenz von bilateralen Konsultationsforen und die starke US-Militärpräsenz deutlich von den anderen drei Bündnisbeziehungen der USA in der Region ab. Für die Stabilität und Sicherheit des indo-pazifischen Raums sind diese zwei Allianzen von immenser Bedeutung, denn multilaterale Kooperationsforen sind dort insgesamt nur schwach institutionalisiert und auf nicht-traditionelle Sicherheitsfragen fokussiert. Die wachsenden Spannungen und militärische Aufrüstungstendenzen der letzten Jahre unterstreichen die Rolle der Bündnisse als »Rückgrat« der regionalen Sicherheit.

Gemessen an den drei dieser Studie zugrunde gelegten Kriterien haben sich die beiden Bündnisse angesichts politischer und sicherheitspolitischer Herausforderungen als bemerkenswert belastbar erwiesen. Die strategischen Sichtweisen und Interessen der Partner ähneln sich, auch wenn es mit Blick auf die Prioritätensetzungen und die Wahl der Mittel gegenüber den Bedrohungen durch China und Nordkorea zu Konflikten kommt. Alle drei Länder teilen die Besorgnis über Chinas politische, wirtschaftliche und militärische Machtzuwächse sowie über Nordkoreas Massenvernichtungswaffen und nukleare Aufrüstung. Vor allem die Ansätze der USA und Japans gegenüber China weisen ein hohes Maß an Übereinstimmung auf. Wie die USA macht Tokio keinen Hehl aus seiner Ablehnung von Pekings hegemonialen Ambitionen und machtpolitischem Auftreten in der Region. Die fortdauernde Selbstwahrnehmung Amerikas als pazifische Macht – im Sinne des Anspruchs auf sicherheits- und verteidigungspolitische Führung in der Region, der durch eine bedeutende militärische Präsenz untermauert wird – sowie die wachsende Rivalität mit China lassen die Bündnissysteme aus Sicht Washingtons nach wie vor als unverzichtbar erschei-

nen. Diese Auffassung macht sich anders als der frühere US-Präsident Trump nun auch die Biden-Administration ausdrücklich zu eigen.

Japan und Südkorea unterstützen die US-Truppenpräsenz in ihren Ländern nicht nur finanziell, sondern bringen auch ihre eigenen militärischen Fähigkeiten und technisches Know-how ein. Durch ihre Beiträge und die Modernisierung ihrer Streitkräfte haben sie die deutliche Asymmetrie in den Bündnissen mit den USA etwas gelindert.

Risiken gibt es in den beiden Bündnissen dennoch. So kann es sich als problematisch erweisen, dass China für die USA immer mehr zum dominanten Bezugspunkt der Allianzen geworden ist. Diese Verengung des Fokus birgt die Gefahr von Brüchen in den jeweiligen Allianzen, wenn die konkreten Ansätze Washingtons, Seouls und Tokios zum Umgang mit dem machtpolitischen Aufstieg Chinas sowie die eingesetzten Mittel divergieren.

Südkorea hat bislang im Kontext der sino-amerikanischen Rivalität eine Strategie des »Durchlavierens« mit guten Beziehungen zu beiden Ländern gewählt. Peking ist für Seoul nicht nur wirtschaftlich enorm wichtig, sondern auch ein zentraler Partner in der Diplomatie gegenüber Nordkorea. Konflikte im Umgang mit Nordkorea ergeben sich zwischen den USA und Südkorea vor allem daraus, dass Seoul das innerkoreanische Verhältnis als oberste Priorität einstuft, Washington dagegen die Denuklearisierung des Nordens. In Allianzen mit einer breiteren Themenpalette gibt es eher die Möglichkeit, durch Verknüpfung unterschiedlicher Fragestellungen einen Interessenausgleich oder Kompromiss zu finden.

Die Stärken und Probleme der US-geführten Bündnissysteme in Asien sind durchaus auch für deutsche und europäische Entscheidungsträger aufschlussreich, deren unmittelbare sicherheitspolitische Bezugspunkte in EU und Nato liegen. So kann der Blick nach Asien das Verständnis für zwei besondere Stärken der Nato

schärfen: Ihr multilateraler Charakter und der hohe Grad ihrer politischen und militärischen Institutionalisierung bieten allen Mitgliedstaaten Möglichkeiten des Interessenausgleichs. Beide Eigenschaften geben zudem den Mitgliedern mit kleineren Streitkräften die Gelegenheit, Nischenfähigkeiten in kollektive Anstrengungen einzubringen und damit Asymmetrien im Verhältnis zu den USA auszugleichen. Umgekehrt kann für europäische Bündnispolitiker die Beobachtung ermutigend sein, dass sich die bilateralen Bündnisse mit Japan und Südkorea trotz großer politischer und sicherheitspolitischer Herausforderungen als bemerkenswert belastbar erwiesen haben.

Die zunehmende sicherheitspolitische Fokussierung der USA auf China und den Indo-Pazifik wird auch Auswirkungen auf das europäische Bündnis-system haben. Angesichts schwindender innenpolitischer und finanzieller Ressourcen wird sich Washington sicherheitspolitisch absehbar noch stärker auf Asien konzentrieren. So stehen die Bündnispartner der USA in Asien und Europa einer ähnlichen Herausforderung gegenüber, wenn auch unter anderen Vorzeichen. Die zentrale Frage lautet in beiden geographischen Räumen: Wie lässt sich die Abschreckungsarchitektur in Zukunft gestalten?

Das betrifft erstens den Umgang mit Rüstungsdynamiken in den jeweiligen Regionen, folglich mit neuen Herausforderungen im nuklearen, konventionellen und »hybriden« Bereich zwischen Krieg und Frieden. Schließlich geht es zweitens für die amerikanischen Bündnispartner auch darum, wie der Ausbau eigener Verteidigungsfähigkeiten politisch im Spannungsfeld zwischen dem Streben nach Emanzipation von Washington und der Stärkung der Bündnisse mit den USA begründet wird.

Sowohl Japan als auch Südkorea werden absehbar ihre Bemühungen fortsetzen, einen Ausgleich zu ihrer Bündnisabhängigkeit von den USA zu schaffen, indem sie die eigenen Verteidigungsfähigkeiten stärken und die sicherheitspolitische Kooperation mit weiteren gleichgesinnten Partnern wie Indien, Australien oder den Staaten Südostasiens ausbauen. Die Unsicherheiten, die Präsident Trump mit seiner Bündnispolitik ausgelöst hat, haben Tokio und Seoul in diesem Unterfangen zweifelsfrei bestärkt. Diese Unsicherheiten sind auch nach dem Amtsantritt Bidens nicht vollends verschwunden.

Abkürzungen

A2/AD	Anti-Access/Area-Denial
ACM	Alliance Coordination Mechanism
ADIZ	Air Defense Identification Zone
ARIA	Asia Reassurance Initiative Act
Asean	Association of Southeast Asian Nations
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRI	Belt and Road Initiative (Neue Seidenstraße)
CDP	Konstitutionell-Demokratische Partei Japans
CFC	Combined Forces Command
CFR	Council on Foreign Relations
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
CQ	Congressional Quarterly
CRS	Congressional Research Service
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
DPJ	Demokratische Partei Japans
DSCA	Defense Security Cooperation Agency (Washington, D.C.)
EDD	Extended Deterrence Dialogue
EDPC	Extended Deterrence Policy Committee
EU	Europäische Union
FOIP	Free and Open Indo-Pacific (Strategy)
FONOPS	Freedom of Navigation Operations
GSOMIA	General Security of Military Information Agreement
HNS	host nation support
INF	Intermediate Range Nuclear Forces (Treaty)
ISIS	Islamischer Staat im Irak und Syrien
JIJA	Japan Institute of International Affairs (Tokio)
KAMD	Korean Air and Missile Defense
KIDD	U.S. – Korea Integrated Defense Dialogue
LDP	Liberal-Demokratische Partei (Japan)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NBR	The National Bureau of Asian Research (Washington, D.C.)
NDAA	National Defense Authorization Act
NPR	Nuclear Posture Review
OPCON	operational control
PDI	Pacific Deterrence Initiative
ROK	Republic of Korea
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Solna)
SMA	Special Measures Agreement
THAAD	Terminal High Altitude Area Defense
TISA	Trilateral Information Sharing Agreement
TPP	Trans-Pacific Partnership (Transpazifischer Freihandelsvertrag)
UN	United Nations
UNC	United Nations Command
USFK	U.S. Forces in Korea

